

مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

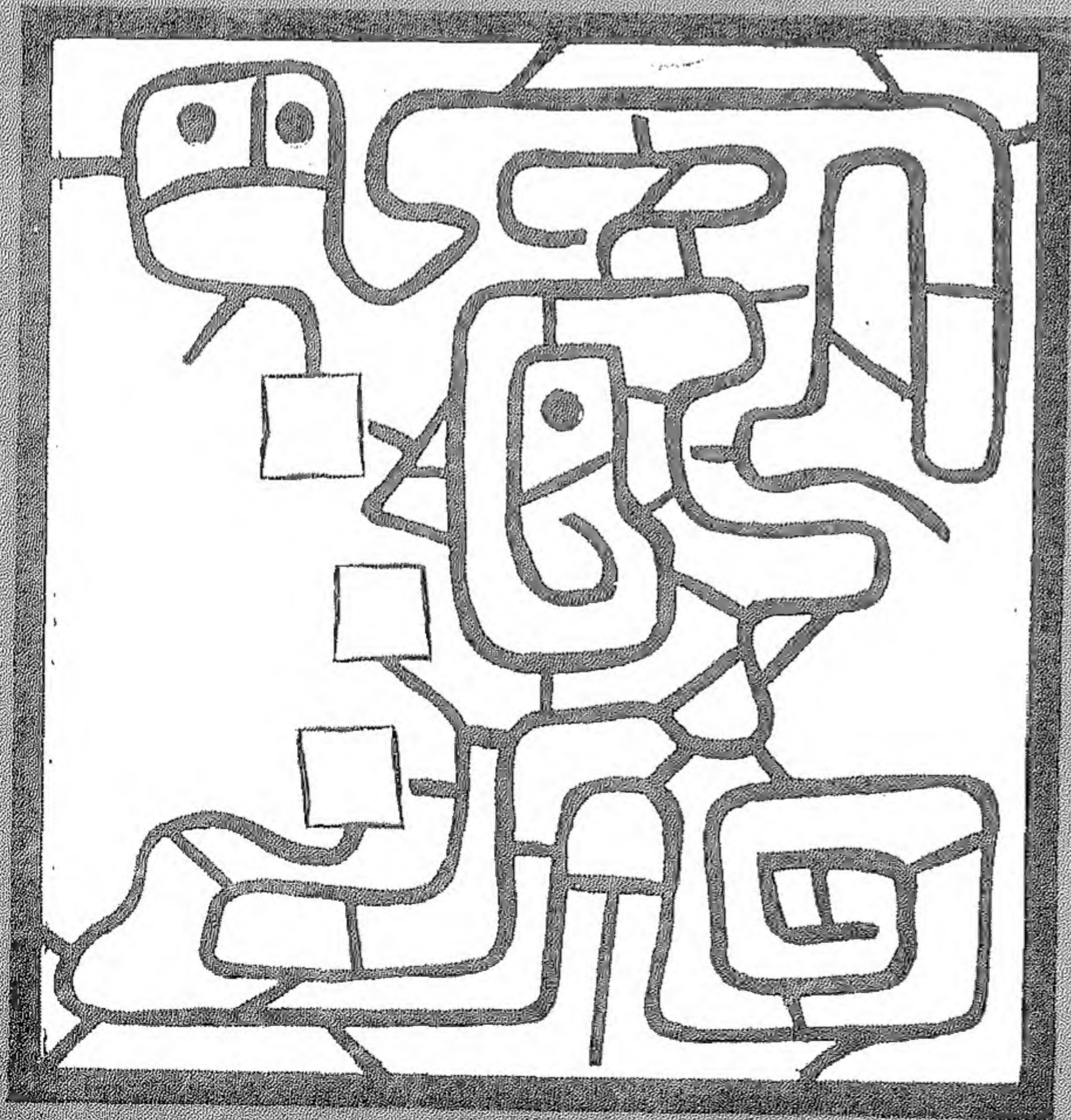


مسئول المكتبة
سلك الأستاذ الدكتور
مستوى زكريا المصري

مونت پالمّر على ليله السيد يسّين

البيروقراطية المصرية

(دراسة ميدانية)



ترجمة
على ليله

مراجعة
السيد يسّين



مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

هذا الكتاب
ملك الأستاذ الدكتور
رمزي زكي بطرس

مونت پالمّر على ليله السيد يسّين

البيروقراطية المصرية

(دراسة ميدانية)

مراجعة
السيد يسّين

ترجمة
على ليله

١٩٩٤

مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية
المشرف العام : د. وحيد عبد المجيد

الإشراف الفني : السيد عزمى
الخراج الفني : محمود طه شيحة

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي
مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

حقوق الطبع محفوظة للناسخ ويحظر النقل أو الاقتباس إلا بالإشارة للمصدر
الناسخ : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - الأهرام الجلاء ت : ٥٧٤٧٠١١

المحتويات

٥	تصدير
١٣	مقدمة
١٥	الفصل الأول : البيروقراطية في مصر - نظرة عامة
٣٥	الفصل الثاني : السياق البيروقراطي
٦٣	الفصل الثالث : اللامبالاة ، القيم ، الخوافز والتنمية
٩١	الفصل الرابع : المرونة البيروقراطية والتنمية في مصر
١١١	الفصل الخامس : التجديد والبيروقراطية في مصر
١٢٩	الفصل السادس : البيروقراطية والجمهور
١٤٥	الفصل السابع : خصائص الانجاز البيروقراطي
	الفصل الثامن : موجز ، استنتاجات ، وتوصيات ،
١٧١	وملاحظات ، بيلوجرافيا

تصدير

لعبت البيروقراطية دورا هاما وبارزا في التاريخ المصري ، الماضى والحديث . فقد كانت قدرة البيروقراطية المصرية هي الوسيلة الفعالة في تأسيس الحضارة المصرية القديمة ، ثم هي التي حافظت على بقاء هذه الحضارة شاهدة على تنظيم دقيق وفعال لأداء البشر في المجتمع . وخلال سبعة آلاف عام كانت البيروقراطية هي العمود الفقري الذي فرض تماسك المجتمع ووحدته .

وفي التاريخ الحديث ، لعبت البيروقراطية دورا أساسيا في تطوير المجتمع ، ابتداء من تجربة محمد علي باشا وحتى ثورة ١٩٥٢ . كانت البيروقراطية دائما هي الاطار الذي تتفاعل من خلاله الصفوة مع الجماهير . وفي أوقات الأزمات التي قد يواجهها المجتمع ، كانت البيروقراطية هي القادرة دائما على تعبئة المجتمع ، وإبراز الإرادة المصرية في مواجهة الأزمات .

ويكشف تأمل الواقع المصري عن وجود مجموعة من الظروف التي فرضت ضرورة امتلاك مصر لجهاز بيروقراطي فعال قادر على إنجاز الوظائف التي يحتاجها المجتمع منذ عصر الفراعنة وحتى الآن . إذ تطلب تناثر القرى والمدن على الخريطة المصرية ، إضافة إلى الحاجة إلى التوزيع الدقيق للمياه قيام جهاز بيروقراطي قادر على الحركة والانتشار حتى الوصول إلى أقصى النجوع والكفور والساكن ، بحيث يشكل انتشار الجهاز البيروقراطي حلقة الصلة بين هذه التكوينات القروية من ناحية ، وبين الحكومة المركزية القوية التي تحكم مجتمعا هيدروليكيًا من ناحية أخرى . هذا المجتمع يحتاج إلى جهاز قادر على توزيع المياه بمستويات عادلة ودقيقة ، وفي ذات الوقت قادر على تجميع جهد الإرادة المصرية لمواجهة أي تهديد قد يمثل خطرا على المجتمع . كان هذا الجهاز قادرا دائما على تعبئة البشر للبناء - كحفر قناة السويس - أو للحرب والدفاع ، حينما يشكل موقع مصر إغراء يستثير غرائز الغزو عند الآخرين .

كانت البيروقراطية دائما خلال الرحلة التاريخية الطويلة للمجتمع المصري ، هي وسيلة التنمية والتطوير والبناء ، إضافة إلى كونها آلية إيقاظ الإرادة ، هذا إلى جانب إنها دائما عنصر صياغة التوازن الذي يمنع تطرف اختيارات الأنظمة السياسية ، أو محاولة الجماهير للتشردم والخروج على النظام . من هنا كانت البيروقراطية هي التي تحملت عبء التحرك بالمجتمع خلال مختلف المراحل التاريخية مستندة إلى التوازن الدينامي بين تفاعل عناصر ثلاثة هي الصفوة السياسية ، والجماهير والبيروقراطية ذاتها الامر الذي تؤكد نظرية عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر الى البيروقراطية المصرية باعتبارها المسئولة عن بناء حضارة تاريخية عظيمة

وحتى لا نقع أسرى السرد التاريخي فأننا نستطيع القول بأن البيروقراطية المصرية الحديثة قد رافقت تأسيس محمد علي باشا للدولة المصرية الحديثة . إذ تطلب تنظيم الانتاج الزراعى ، وتطوير مختلف جوانب الحياة المصرية ابتداء من تأسيس النهضة الصناعية الحديثة وحتى بناء الجيش المصرى القوى ضرورة امتلاك الدولة لجهاز بيروقراطى على درجة عالية من الكفاءة . وبغض النظر عن انتكاسة تجربة التحديث التى بدأها محمد علي فقد استمرت البيروقراطية الحديثة التى أسسها ، والتى تعمل وفق قيم غربية حديثة رأت الصفوة السياسية انها قادرة على قيادة تجربة التحديث فى النمو واستكمال بنائها ، حتى استكملت عناصرها المختلفة مع قيام ثورة ١٩٥٢ . بيد أننا إذا تأملنا بناء البيروقراطية خلال هذه الفترة فسوف نجده يضم ثلاثة عناصر : العنصر الأجنبى الغربى الذى تكثف وجوده إبان عصر الخديوى اسماعيل والخديوى توفيق ، وقد كان هذا العنصر بريطانياً فى غالبه مع أقلية فرنسية وتركية ، وعنصر مصرى ينتمى إلى الارستقراطية المصرية بدأ محدوداً وإن تكاثر وجوده بخاصة بعد دستور ١٩٢٣ ، ومعاهدة ١٩٣٦ ، حتى أصبح هو العنصر الغالب فيما قبل ١٩٥٢ ، مع بداية دخول عناصر محدودة من الطبقة المتوسطة إلى الجهاز البيروقراطى . ويمكن القول بأن الجهاز البيروقراطى لعب أدواره خلال هذه المرحلة فى الربط بين الواقع الاجتماعى والحكومة المركزية التى سيطرت عليها خلال هذه المرحلة سلطات الاحتلال غير أن ذلك لم يمنع قيام الجهاز البيروقراطى بعدد من الأنشطة والأدوار الوطنية الخالصة .

وتعتبر الفترة التى بدأت بقيام ثورة ١٩٥٢ وحتى ١٩٧٠ من الفترات التى شهدت نمواً لحجم البيروقراطية المصرية . وتعاضداً فى أدوارها فقد تزايد حجم البيروقراطية المصرية من ٢٥٠,٠٠٠ سنة ١٩٥٢ ، إلى ١,٢٠٠,٠٠٠ سنة ١٩٧٠ ، إلى ١,٩٠٠,٠٠٠ سنة ١٩٧٨ . بالإضافة إلى ذلك فقد تعاظم دور البيروقراطية خلال هذه المرحلة لعوامل عديدة . من هذه العوامل أن الصفوة السياسية ابتداء من ١٩٥٢ وحتى ١٩٦٠ سعت إلى إحداث تغييرات جذرية فى بناء المجتمع المصرى . فقد أجرت تعديلات جذرية فى البناء الزراعى من خلال تجربة الإصلاح الزراعى ، إضافة إلى زيادة الرقعة الزراعية عن طريق استصلاح أراض جديدة ، هذا إلى جانب السعى لبناء صرح التنمية الصناعية والتوسع فى توفير الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والتموين والأمن وهو الأمر الذى أضاف مهام جديدة إلى المهام التقليدية للدولة فى المجتمع الهيدرولى .

غير أنه ابتداء من سنة ١٩٦١ وإعلان النظام السياسى للتوجهات الاشتراكية اتجهت الدولة إلى مزيد من المركزية ، ومزيد من إعادة تشكيل الواقع الاجتماعى الأمر الذى جعل هذه المرحلة تشهد أوسع تغلغل للدولة فى نطاق الواقع الاجتماعى مما دفع إلى تضخم البيروقراطية الحكومية إلى المستوى الذى أصبح هذا التضخم معوقاً للأداء البيروقراطى والمجتمع معاً . فإذا تأملنا البنية البيروقراطية من الداخل فأننا سوف نشهد بروز عدة ظواهر . وتتمثل الظاهرة الأولى فى اختفاء المكون الأجنبى فى البنية البيروقراطية حيث أصبح البناء البيروقراطى وطنياً بصورة كاملة ، بينما تشير الظاهرة الثانية إلى ضعف المكون المنتمى للطبقة العليا فى بناء البيروقراطية أما سبب

جذب الأساس الاجتماعى والاقتصادى والسياسى للطبقة العليا بحيث أثر ذلك على تكوينها فى البناء البيروقراطى ، أولتضخم البناء البيروقراطى خلال هذه الفترة مع بقاء مكون هذه الطبقة ثابتا على حاله . وقد كانت الظاهرة الثالثة هى الظاهرة الأكثر بروزا والتي تمثلت فى فتح أبواب الجهاز البيروقراطى واسعة أمام أبناء الطبقة الوسطى الذين أتاح لهم النظام التعليمى من جهة ، وأسلوب التعيين بواسطة القوى العاملة من جهة أخرى فرصا هائلة للحراك الاجتماعى ، والسيطرة على الجهاز البيروقراطى فى مختلف المجالات . البعض منهم كان أدائه الوظيفى محكوما بأخلاق الطبقة الوسطى ذات الطبيعة المثالية ، والبعض الآخر حرّكته الحرمانات التاريخية والشوق إلى المناصب ، وعشق الوظيفة الأميرية فتخلّى عن أخلاق الطبقة الوسطى ومثلها ، وانفصل عن الجماهير فلم يدرك مشاعرهما ولا أحس بنبضها .

فى هذه الفترة برزت ظواهر كثيرة . من هذه الظواهر التناقض بين اهل الثقة وأهل الخبرة ، الفئة الأولى ذات مرجعية سياسية وأيديولوجية بينما الثانية مرجعيتها مهنية بالأساس . ونتيجة لذلك أصبح الأداء البيروقراطى حائرا بين المتطلبات والاحتياجات الفنية من ناحية وبين الالتزام بالتوجهات الأيديولوجية من ناحية ثانية . وإلى جانب أن هذا التناقض قد عطل كثيرا من الانجازات البيروقراطية ، فقد أشاع حالة من الخوف والشك المتبادل بين الفريقين ، مما جعل التمسك الصارم والشكل بالقواعد البيروقراطية أفضل طوق للنجاة . وأشاع فى النهاية حالة من الجمود البيروقراطى وعدم المرونة . ويصبح الموقف أكثر درامية إذا أضفنا وجود المكون البيروقراطى الذى ينتمى إلى الطبقة العليا - والذى آخر التحول الاشتراكى بأساسها الاجتماعى - فلا اقتنع هذا المكون بالتوجهات الأيديولوجية وأدى دوره وفقا لها ، ولا كان يمتلك الخبرة الكافية فى مواجهة التطورات الجديدة . ومن ثم فقد عاش تمردا انسحابيا أو طقوسيا إذا جاز لنا أن نستخدم اصطلاحية عالم الاجتماع الأمريكى روبرت ميرتون حيث يتوجه كل جهده للاحتماء بالقواعد واللوائح إلى حد التآليه تارة عن خوف ، وتارة أخرى عن خداع لتحطيم النظام من داخله .

وقد تمثلت الظاهرة الثانية فى الفجوة التى نشأت بين البيروقراطية والنظام السياسى . وقد نشأت هذه الفجوة بسبب عدم التنشئة الأيديولوجية للبيروقراطية . وإذا كانت هذه المرحلة قد شهدت حماس الصفوة السياسية لتطوير الواقع الاجتماعى ، فإن هذه الفترة ذاتها لم تمتلك السعى الرشيد للبيروقراطية للمشاركة فى تطوير الواقع ، إما لأن بعض عناصرها مضادة للتوجهات الأيديولوجية للصفوة ، أو لأن بعض هذه العناصر تصرفت بنوع من الانتهازية فى مواجهة هذه التوجهات ، بينما تصرف البعض الثالث مخلصا للقواعد واللوائح بغض النظر عن احتياجات الواقع والجماهير ، حتى قيل حينئذ أن فى مصر اشتراكية بلا اشتراكيين ، وفى مواجهة ذلك كان النظام السياسى يقفز إلى الجماهير شاكيا البيروقراطية إليها بل قدمها أحيانا كبش فداء لتردى أدائه وإعلان عجزه . ولأن الجهاز البيروقراطى يمتلك خبرة سبعة آلاف عام فى مواجهة صفوات سياسية متغيرة فقد أدرك أن الالتزام الصارم بالقواعد هو الدرع الذى يقيه ، وهو أيضا وسيلته فى الانتقام . من هنا فلم تكن البيروقراطية جامدة فقط ، ولكنها حاربت الابداع أيضا . فالتجديد والابداع فيهما مخاطرة الوقوع فى الخطأ والمساءلة .

وترتبط الظاهرة الثالثة بازدهام البناء البيروقراطي . فقد نظرت اليه الدولة الاشتراكية باعتباره مدخلا لتأسيس دولة الرفاهية حيث اتجهت إلى تعيين الآلاف من خريجي الجامعات والمدارس المتوسطة تارة ، أو المجندين المسرحين من الجيش تارة أخرى ، ليحصلوا على مرتبات ويزاولوا حياة كريمة . في إطار ذلك وقعت مظاهر عديدة من هذه المظاهر وجود كثافة هائلة من الموظفين لأداء أعمال محدودة بحيث أدى ذلك إلى ضعف الأداء البيروقراطي للبعض مما دفع أحيانا إلى تفتيت العمل المحدود وتوزيعه على أكبر قدر من الموظفين الأمر الذي أدى إلى بطء الروتين وتأخر الانجاز . من هذه المظاهر أيضا توزيع هؤلاء الخريجين بصورة عشوائية على مختلف الوظائف الأمر الذي أدى إلى عدم شغل الوظائف بالمؤهلات المناسبة ، وأدى بالتالي إلى تخفيض الانتاج . وقد بلغ الأمر أقصاه حينما تواجدهت شريحة كاملة من الموظفين لا تجد عملا تنجزه سوى أن تحصل على راتب شهري وتشيع حالة من الكسل بين الآخرين بحيث تحولت البيروقراطية في نهاية المرحلة الاشتراكية إلى عبء يثقل كاهل التنمية ، ويتعيش على مواردها الأساسية والمحدودة .

ومع بداية السبعينات وقع التحول الليبرالي وطرات تغييرات كثيرة على الجهاز البيروقراطي . في العشر سنوات الأولى ظلت الصفوة السياسية تقدم البيروقراطية كبش فداء للجماهير ، وفي المقابل أعاققت البيروقراطية انطلاق سياسات الانفتاح والاستثمار ، وفي العشر الأخيرة توقفت الصفوة السياسية عن تقديم البيروقراطية كبش فداء ، وأشاعت قدرا من الطمأنينة في إطار الأداء البيروقراطي وأصبحت البيروقراطية مستعدة للأداء القادر والفعال . وأصبحنا نسمع عن اختصار القواعد البيروقراطية ، واختزال دورة الروتين الأمر الذي نطرح معه توقعات متفائلة فيما يتعلق بالتجديد والابداع البيروقراطي .

بيد أن هناك تغييرات لا بد من رصدها في هذا الصدد ، ويتمثل التغير الأول في غلق أبواب البيروقراطية أمام تدفق أبناء الطبقة المتوسطة . فلم يعد التخرج في الجامعة مسوغا للحصول على وظيفة حكومية ، وبدلا من استيعاب البيروقراطية لمخرجات النظام التعليمي أيا كانت طبيعتها أصبح الجهاز البيروقراطي ينتقى العناصر التي يحتاجها ، ومن ثم فنحن نتوقع درجة من التلاؤم بين التأهيل والوظيفة ، الأمر الذي سوف يرفع مستوى الانتاجية ، ويحقق درجة عالية من المرونة والابداع .. ويتصل التغير الثاني ب بروز بيروقراطية القطاع الخاص سواء القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي حيث بدأ يلعب دورا محوريا ويجند عمالته من أفضل العناصر ، ومن الواضح أن هذا القطاع يمتلك درجة عالية من المرونة ، والتحرر من القواعد الجامدة ، ومن ثم القدرة على الابداع لتحقيق الانتاجية العالية ، ومن الطبيعي أن تكون مرتبات مستخدمي القطاع الخاص أفضل كثيرا من نظائرها في القطاع الحكومي والعام . وترتبط الظاهرة الثالثة بالهجرة التي بدأت تياراتها تتدفق من القطاعين الحكومي والعام إلى القطاع الخاص ، وأيضا إلى مجتمعات الخليج حيث البيروقراطية النفطية . ويبدو أن المرتبات العالية في القطاع الخاص أو مجتمعات الخليج سوف تلعب دورا أساسيا في انتقال أفضل العناصر من البيروقراطية الحكومية أو العامة إلى مجتمعات الخليج أو إلى القطاع الخاص ، ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك

إلى تقليص الأداء البيروقراطى فى البيروقراطية العامة فى مقابل تعظيم الأداء البيروقراطى فى القطاع الخاص . بيد أننا نعتقد أن المناخ الديموقراطى الذى يعيشه المجتمع فى مرحلته الأخيرة كفى بأن يخلص البيروقراطية من جمودها وخوفها من الابداع والمخاطرة .

ذلك يعنى أن هذه المسيرة التاريخية أورثت البيروقراطية المصرية كثيراً من المشكلات أو الأمراض التى أعاققتها عن الانتاج بفعالية وقدرة . ويعتبر ضعف الانتاجية أول هذه المشكلات ، وهناك عوامل كثيرة مسئولة عن هذه المشكلة منها الزيادة فى عدد الموظفين بما يزيد عن حاجة العمل إلى حد اعاقته ، ومنها التداخل بين الوظائف وعدم التحديد الدقيق للمسئوليات ، ومنها المركزية الشديدة حيث دائماً الرجوع إلى الرئيس الأعلى ، ومنها عدم الرضا الوظيفى ، وضعف الرواتب ، وهى الظروف التى تؤدى إلى تدمير الأخلاق البيروقراطية . يدخل فى ذلك أيضاً عدم الاهتمام بمعلومات المرجعية المهنية الأمر الذى يجعل الجهاز البيروقراطى جهازاً يعمل بغير معارف وخبرات تراكت له .

من المشكلات التى أصبحت البيروقراطية تعانيها كذلك عدم المرونة وجمود القواعد البيروقراطية إلى حد اختفاء البعض وراءها . قد يرجع ذلك إلى رفض الموظفين تحمل المسئولية خوفاً من العقاب فى مقابل ميل كبار الموظفين إلى تركيز السلطة بحكم القيم الأبوية المنتشرة فى المجتمع الأمر الذى يؤدى إلى مظاهر كثيرة منها لجوء الجمهور إلى قمم الجهاز الإدارى مباشرة ، أو اللجوء إلى « الواسطة » إضافة إلى أن عدم المرونة قد يرجع إلى ضعف الاتصالات بين وحدات الجهاز البيروقراطى ، أو بين الجهاز البيروقراطى والبيئة الخارجية المحيطة به .

من المشكلات البارزة كذلك انخفاض القدرة الإبداعية أو الابتكارية للبيروقراطية المصرية ، ويمكن أن نرجع هذه المشكلة إلى عديد من الظروف نذكر منها ضعف المرتبات الأمر الذى يحرم الموظف من التفرغ لمهام وظيفته إضافة إلى توجه الصفوة السياسية - فى مراحل سابقة - نحو بناء مجتمع الرفاهية مما دفعها إلى تعيين كثير من الموظفين فى وظائف لا تتناسب مع مؤهلاتهم . إضافة إلى افتقاد موظفى المستويات الإدارية الوسطى والدنيا لأية سلطات حقيقية إلى جانب التعليمات الكثيرة والمتضاربة ، وعدم تحديد المسئولية ، هذا إلى جانب افتقاد غالبية الوحدات البيروقراطية لكثير من الأخلاق البيروقراطية ، كانتشار بعض المعوقات الثقافية مثل الإيمان بالقدرية ، والاعتماد كثيراً على خبرة الماضى ، إضافة إلى غياب أخلاقيات العمل والدافع إلى الانجاز .

ويعتبر غياب الثقة بين الجمهور والجهاز البيروقراطى من المشكلات الحادة التى تواجهها البيروقراطية المصرية . فمن ناحية تنظر البيروقراطية إلى الجمهور نظرة متدنية فبرغم انبثاقها من بين صفوفه إلا أن نوعية حياتها وطموحاتها جعلت منها طبقة متميزة فوق الجماهير ، إضافة إلى أنها غير متعاونة مع الجمهور لا تستجيب كثيراً لمطالبه فى مقابل ذلك نجد لدى الجماهير تقديراً منخفضاً لموظفى البيروقراطية الأمر الذى يقتل أحياناً حافزها إلى العمل . ولعل ذلك يرجع إلى عوامل وأسباب كثيرة

منها نظرة البيروقراطية إلى نفسها باعتبارها خادمة للجماهير وليست حاكمة لها ، ومنها التحالف الذى قد يظهر احيانا بين الصفوة السياسية والجماهير ، ومنها سعى الجمهور المصرى ، أو على الأقل بعض عناصره ، للبحث عن المعاملة الخاصة والتميزة . ومنها بطء الروتين الذى يضخم مخزون التوتر بين البيروقراطية والجماهير . بعض هذه الأسباب يرجع إلى السلوك البيروقراطى ، بينما يرجع البعض الآخر إلى سلوك الجماهير على حين ينتمى البعض الثالث لاتساع نطاق الابعاء الموكلة إلى الجهاز البيروقراطى لانجازها خدمة لاحتياجات التنمية .

وبسبب هذا التاريخ العريق للبيروقراطية المصرية ، وأيضا بسبب المشكلات التى تعاني منها ، وفى محاولة لتحديد الأسباب والعوامل المسئولة عن خلق هذه الظروف ، قام مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام بانجاز دراسة علمية عن طبيعة البيروقراطية المصرية ومشكلاتها ، واهتمت هذه الدراسة منذ البداية بتناول أربع قضايا أساسية تتعلق بالأبعاد الرئيسية للعملية البيروقراطية وهى :

- ١ - طبيعة وملامح البناء البيروقراطى .
- ٢ - خصائص السلوك البيروقراطى .
- ٣ - طبيعة البيئة البيروقراطية .
- ٤ - ملامح العلاقة بين البيروقراطية والجماهير .

ولانجاز هذه الدراسة بالمستوى العلمى اللائم تبنى فريق البحث مجموعة متكاملة من الاجراءات المنهجية التى تيسر له تحديد الأوضاع الحقيقية للبيروقراطية المصرية ، وقد تضمنت هذه الاجراءات المنهجية الجهود التالية :

١ - أجرى مسح توثيقى للتحليلات التى أجريت عن البيروقراطية المصرية ، وذلك بهدف الوصول إلى القضايا التى اهتمت بها هذه الدراسات ، وكذلك المناهج التى اتبعت لتحليل هذه القضايا موضع الاهتمام ، وذلك حتى يمكن الاستفادة منها فى انجاز الدراسة الحالية . فى هذا الاطار تم توثيق الأعمال المؤلفة المنشورة ورسائل الدكتوراه والمجستير التى أجريت حول هذا الموضوع ، كذلك المقالات التى نشرت فى الصحف والمجلات وتتعلق بالبيروقراطية المصرية .

٢ - اجراء مجموعة من المقابلات مع بعض كبار رجال الادارة من مختلف القطاعات ، وكذلك مع بعض السياسيين ، والشخصيات العامة ، وذلك لاثارة حوار فيما يتعلق بالبيروقراطية المصرية ، وذلك لاستكشاف القضايا ذات الأهمية تلك التى ينبغى التركيز عليها فى دراستنا للبيروقراطية المصرية . وكذلك أهم الأساليب أو المناهج التى ينبغى الأخذ بها .

٣ - استنادا إلى الاجرائين السابقين تم تصميم ثلاثة استبيانات حيث يتعلق الاستبيان الأول بموظفى الادارة العليا ، ويهتم الثانى بالمستوى الإدارى المتوسط ، بينما يهتم الثالث بمستوى الادارة الدنيا . وتحتوى الاستبيانات الثلاثة على قسم يضم مجموعة من الاسئلة المشتركة بينها ، بينما يضم القسم الثانى مجموعة من

الأسئلة التى تتعلق بأى من فئات المستويات الادارية الثلاثة دون غيرها ، وقد استخدم منهج المسح الاجتماعى ، الذى يتضمن تطبيق هذه الاستبيانات على عينة البحث بواسطة بعض الباحثين - أغلبهم مدرسون مساعدون بالجامعات - الذين دربوا تدريباً كافياً على اجراء هذه المقابلات .

٤ - اختيار عينة البحث الميدانى التى بلغت نحو ٨٢٦ موظفاً مصرياً ، وزعوا على وحدات ثلاث : وحدة انتاجية ذات انتاجية عالية وذات سمعة متميزة (مجمع الألومنيوم) ثم بيروقراطية انتاجية (موظفو وزارة الصناعة) ثم بيروقراطية خدمات (موظفو وزارة الشؤون الاجتماعية) ، ولقد سحبت العينة سحباً عشوائياً منتظماً ، من واقع كشوف الموظفين فى هذه الوحدات الادارية الثلاث وقد روعى فى تأسيس بناء العينة الاهتمام بمتغيرات السن ، والتعليم ، والمؤهلات وطبيعة الوحدة البيروقراطية ، وقد وزعت العينة على المستويات الادارية الثلاثة .

لقد حاول هذا المشروع أن يقدم تحليلاً علمياً موضوعياً ودقيقاً للبيروقراطية المصرية التى لعبت دوراً تاريخياً فى الحفاظ على بناء المجتمع ، وما زالت تلعب دوراً أساسياً فى العمل على تحديثه وتطويره . حقيقة أن هناك بعض السلوكيات والظواهر التى تعوقها أحياناً عن أداء دورها بفعالية وكفاءة كاملة ، وهنا يكمن هدف هذه الدراسة وهو الكشف عن مشكلات البيروقراطية البنائية والسلوكية تلك التى تؤثر على علاقتها بالجمهور الذى يعتمد عليها فى الحصول على ما يشبع حاجاته المتنوعة ذلك بهدف ترشيد الأداء البيروقراطى فى مجتمعنا ، وأتمنى أن نكون قد وفقنا ، بهذا الدراسة فى تحقيق هذا الهدف .

والواقع أن البحث الذى تقدم والذى نشر أصلاً باللغة الانجليزية عام ١٩٨٨ فى مطبعة جامعة سيراكيوز بالولايات المتحدة الأمريكية وتأخرت ترجمته إلى اللغة العربية يقدم مثلاً على التعاون العلمى . فقد صاغ مونت بالمخرطة البحث الأصلية والتى تمت مناقشتها فى مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، وتم تعديلها فى ضوء الملاحظات النقدية التى قدمت بناء على خبرة أعضاء الفريق بالواقع الاجتماعى المصرى . كما أن مناقشة النتائج وتفسيرها تمت بطريقة جماعية بحيث أسهم كل باحث فى اعطاء البيانات دلالاتها الحقيقية بناء على خبرته النظرية والعملية .

ونرجو بهذا البحث أن نكون قد أضفنا إلى المعرفة العلمية فيما يتعلق بظاهرة وثيقة الصلة بنجاح برامج التنمية التى تسعى إلى تطوير نوعية الحياة فى مصر للجماهير العريضة .

والله الموفق أولاً وأخيراً ...

القاهرة فى اول يوليو ١٩٩٤ م

السيد يسين

مدير مركز الدراسات
السياسية والاستراتيجية

على ليلة

استاذ علم الاجتماع
جامعة عين شمس

مقدمة

ظلت البيروقراطية منذ وقت طويل موضوعا لنقد الاعلام المصرى ، ومع ذلك ، فإن الاهتمام ، فى السنوات الأخيرة ، بانجاز البيروقراطية المصرية قد ذهب أبعد من هذا النقد الصحفى . لقد أصبح من الواضح الآن أن البيروقراطية المصرية تعتبر عائقا أمام التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى .

وبوضوح هذه الحقيقة ، شرع مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية فى دراسة كبيرة عن البيروقراطية المصرية بدأت مع خريف عام ١٩٨٥ م . وقد خطط المشروع الذى مولته مؤسسة فورد لكى يقدم تقديرا أمبيريقيا لقدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دورا قويا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر خلال العقد القادم ، واستنادا إلى الدراسات التنظيمية والتاريخية الممتازة عن البيروقراطية المصرية تلك التى أجراها نزيه الأيوبى ، وحسن يوسف وآخرون ، وأكدت دراسة الأهرام بصفة خاصة على الأبعاد السلوكية للانجاز البيروقراطى حيث حاولت الاجابة على التساؤلات : لماذا ، وهنا نستخدم تعبير الرئيس مبارك ، لا يعمل موظفو البيروقراطية المصرية بجد كما ينبغى ؟ وكيف يمكن اصلاح هذا الموقف ؟

وفى هذا الاطار ، حقق مشروع الأهرام مجموعة من الأهداف منها :

- ١ - تقدير إلى أى مدى كانت أنماط السلوك التى قيل إنها غير ملائمة للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية موجودة فعلا داخل البيروقراطية .
- ٢ - فحص التفسيرات المتنوعة التى قيلت فى تفسير وجود أنماط السلوك هذه .

- ٣ - اقتراح الأساليب التى يمكن من خلالها تطوير أنماط السلوك التى يمكن أن تحسن القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وتعتمد المعطيات التى قدمناها فى الصفحات التالية على مسح بالعينه لنحو ٨٣٦ موظفا مدنيا مصريا قام به مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية خلال ربيع عام ١٩٨٣ م . وقد أختيرت العينه بنسب متساوية تقريبا من مؤسسات تنتمى لثلاثة قطاعات حكومية : وزارة الشؤون الاجتماعية ، ووزارة الصناعة ، ومجمع الألومنيوم . وهى فى مجموعها تمثل المؤسسات الادارية الثلاث :

- ١ - البيروقراطية الموجهة لاداء الخدمات .
- ٢ - البيروقراطية الموجهة للانتاج .
- ٣ - إحدى بيروقراطيات القطاع العام الناجحة . وقد أختير مجمع الألومنيوم بسبب سمعته كأحد أعظم المشروعات انتاجية بين شركات القطاع العام فى مصر . وبذلك فهو يقدم الفرصة لفحص العملية البيروقراطية لما أصبح يعرف كأحد أحسن البيروقراطيات فى مصر .

وقد اعتمدت دراسة الأهرام أيضا على تنوع هائل من التقارير الحكومية ، وأطروحات الدكتوراه ، وتقارير صحفية ، والمقابلات الشخصية . ولكي نكون أكثر صراحة ، فنحن نسلم بخبرة أعضاء فريق البحث ، وقدرتهم على القيام بالملاحظة بالمشاركة .

ولقد رأس السيد يسين مدير المركز المشروع . وضم فريق البحث منى بالمر Monte Palmer الأستاذ بجامعة ولاية فلوريدا ، والخبير الزائر بالمركز (وقت إجراء البحث) وعلى ليلة الأستاذ بجامعة عين شمس ، وألفت أغا الخبيرة بمركز الأهرام . ويرغب أعضاء فريق البحث في التعبير عن تقديرهم لكل المسئولين الذين شاركوا في إجراء المسح ، وتقديرهم الخاص أيضا لوزير الشؤون الاجتماعية ، ووزير الصناعة ، ومدير مجمع الألومنيوم . وشكر خاص أيضا للسيد / مصطفى الخولى في مركز كومبيوتر الأهرام لجهد في العمل الطويل لساعات كثيرة وذلك لمراعاة زمن اكتمال المشروع . ونود أيضا أن نعبر عن عميق تقديرنا لمؤسسة فورد ودكتورة أن ليش Ann Leach منسق البرنامج المشرف على مشروع الأهرام ، ونشكر أيضا الأستاذ سيد الماجد ، وكاثي أوستن Kathie Austin وماري شنايدر Mary Schneider لمساعدتهم التي لا تقدر في مختلف مراحل المشروع .

وتبقى كل الأخطاء أو جوانب القصور في تنفيذ المشروع أو المشاركة في كتابة هذا المؤلف من مسئولية المؤلفين . وتعتبر الآراء التي عبر عنها المؤلفون في هذا الكتاب خاصة بهم ، ولا تعكس وجهات النظر الرسمية لمؤسسة فورد أو مركز الأهرام .

الفصل
الأول

البيروقراطية في مصر
نظرة عامة

تشارك البيروقراطية المصرية مع معظم التنظيمات البيروقراطية في العالم الثالث في انجاز وظيفتين أساسيتين . وتتمثل الوظيفة الأولى في كونها تحافظ على أداء مجموعة متزايدة على الدوام من الخدمات الضرورية التي تشكل الأداء اليومي للدولة . بينما نجدها من خلال الوظيفة الثانية تتحمل مسئولية التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصري . وتعتبر كلتا الوظيفتين هامتان بالنسبة لبقاء الدولة المصرية . فإذا تعثرت البيروقراطية في قدرتها على أداء مستوى ملائم من الحفاظ على الخدمات فإن الحكومة المصرية قد تجد في الحال أنه من المستحيل أن تستجيب لمطالب السكان المتزايدين بسرعة ، والذين من المتوقع تضاعفهم خلال العشرين سنة القادمة . وبنفس المنطق فإنه إذا لم تؤد البيروقراطية دوراً دينامياً ، أو عجزت عن ذلك في مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية فإن العجز الاقتصادي والاضطرابات الاجتماعية للفترة الحالية سوف تتفاقم لتواجه أجيال المستقبل بالمشكلات الاقتصادية الاجتماعية بدرجات لا يمكن تحملها .

فما هي قدرة البيروقراطية المصرية ، حينئذ ، على تزويد المواطنين المصريين بمستوى ملائم من الخدمات ؟ وبصفة خاصة ما هي قدرة البيروقراطية المصرية على أداء دور دينامي في التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصري ؟

وفي محاولة للإجابة على هذه الأسئلة ، قام مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام بإجراء دراسة شاملة للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . وقد تدعمت دراسة الأهرام بمنحة من مؤسسة فورد ، وتركزت على مسح بالعينة للسلوكيات والاتجاهات البيروقراطية . وبالإضافة إلى المسح ، تضمنت الدراسة إجراء مقابلات غير رسمية مع عديد من رجال الإدارة ، والسياسة والباحثين المهتمين بالموضوع(*) .

(*) عقد مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ندوة تحت عنوان « السلوك البيروقراطي » ضم إلى عضويتها رئيس مجمع الألمانىوم وممثلون لوزارتى الشؤون الاجتماعية والصناعة إضافة إلى بعض الباحثين المصريين المهتمين بدراسة البيروقراطية المصرية . وقد ناقشت الندوة خلال جلستين ورقة عمل تتعلق ببعض القضايا المسيرة لسلوك البيروقراطية المصرية حتى يمكن الاستفادة من المناقشات في تفسير بعض القضايا التي اهتمت بها الدراسة . « المترجم » .

وقد ظهرت دراسة الأهرام في ثلاثة أقسام حيث يقدم القسم الأول الذى يحتوى على الفصلين الأول والثانى ، نظرة عامة للبيروقراطية المصرية ، إلى جانب أنه يحدد الدور الأساسى Critical الذى ينبغى أن تؤديه البيروقراطية في العملية التنموية . ويتفحص للقسم الأول أيضا السياقات الاجتماعية والسياسية التى تعمل في إطارها البيروقراطية المصرية ، وبالمثل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى ينبغى أن تجد حلولا لها إذا كان على مصر أن تلحق بالعقد الأخير من القرن العشرين بأمل معقول لانجاز النمو الاقتصادى الفعال . ويقدم القسم الثانى من المجلد ، الذى يضم الفصول من الثالث وحتى السابع ، نتائج المسح على نحو ٨٢٦ من الموظفين المصريين ، وهى النتائج التى تشكل المحور الأساسى لمشروع الأهرام حيث تحاول هذه الفصول تقييم القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية واستكشاف أسباب الانجاز غير الفعال خلال العقود السابقة . ويلخص القسم الثالث من المجلد الذى يضم الفصل الثامن نتائج دراسة الأهرام ويقدم التوصيات للإصلاح البيروقراطى ، وهى التوصيات التى تستند إلى المعطيات التى قدمت في الفصول من الأول وحتى السابع .

البيروقراطية والتنمية في عصر ناصر والسادات

في السنوات التى انقضت منذ أن حصلت مصر على استقلالها من بريطانيا في ١٩٢٣ ناضلت الحكومات المتعاقبة ضد مشكلات الزيادة السكانية ، والفقر ، والامية ، وعدم المساواة الاجتماعية ، والتخلف . وقد حققت جهود حكومات ما بعد الثورة نجاحا كبيرا من تلطيف المشكلات في مجالات الصحة ، والتعليم ، والعدل الاجتماعى ، والخدمات الاجتماعية . وتصدر الآن مصر خبراتها الادارية والتعليمية إلى معظم الدول المنتجة للبترول في المنطقة . وبرغم النجاح الذى تحقق في مجالات الصحة والتعليم ، فإن التطور الاجتماعى والاقتصادى كان مع ذلك بطيئا وممتلكا . فقد استمرت الامية باعتبارها مشكلة ، وأصبح الاقتصاد كسولا ، وهدد النمو السكانى المتفجر بتآكل الانجازات الاجتماعية والاقتصادية التى تحققت في العقود السابقة .

ويمكن نسبة سجل مصر غير المرضى في مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية خلال النصف الأول من القرن العشرين إلى عوامل عديدة . فقد استنزفت مصر حتى ١٩٢٣ في ظل أشكال ودرجات متنوعة من السيطرة الاستعمارية . وأضعفت الصراعات السياسية التقدم الاقتصادى خلال فترة الحكم الملكى ، وذلك بالاعتماد المتزايد على صادرات المواد الأولية (كالقطن) وبسبب الافتقار إلى السوق المحلية القوية ، وأيضا بسبب السياسات التجارية Mercantile للبريطانيين ، وتأثيرات الحربين العالميتين ، وكذلك بسبب الانفجار السكانى ، وأيضا بسبب وجود النظام السياسى الذى لا يرغب أو لا يستطيع تقديم القيادات الفعالة في مختلف مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية . ومن جانبها لم تكن البيروقراطية المصرية مستعدة للتخطيط أو تأسيس ، أو حتى الاستعداد لأن تلعب دورا أساسيا في تنمية الاقتصاد المصرى . وقد اتجهت مصر إلى الانهيار في عصر فاروق حيث استخدمت البيروقراطية المصرية أساسا للحفاظ على النظام ولاشباع مطالب فاروق النهمه Insatiable من أجل

الدخل Revenue وقد كان على الاقتصاد الذى كان يسيطر عليه الأجانب بدرجة كبيرة أن يتدبر أمر ذاته^(١) .

وقد قامت ثورة يوليو ١٩٥٢ نتيجة لعجز النظام الملكى عن التصدى للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المتفجرة . ولذلك فقد تمثلت الأهداف الأساسية للثورة فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر ، وفى اصلاح قرون من عدم المساواة الاجتماعية . فقد استبدلت عشوائية الاقتصاد الحر Laissez - Faire Economics بالتخطيط الاقتصادى المركزى وبالجهد الفعالة لاعادة توزيع الثروة المصرية على أسس المساواة والعدل . وهى الجهود التى يمكن أن تقدم للمصريين على الأقل المستويات الدنيا الصحية ، والتعليم ، والاسكان والعمل . حيث تمثلت العبارات المميزة لهذه الفترة فى التنمية والكبرياء الانسانى ، أما كيف تحققت هذه الأهداف ؟ فذلك ما سوف نستنتجه مع الزمن^(٢) .

وفى الغالب ، وضع قادة ثورة ١٩٥٢ كل مسئولية تخطيط وتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية الاقتصادية الشاملة على عاتق البيروقراطية المصرية . وإلى حد كبير أصبحت الحال على هذا النحو فيما يتعلق بتأمين البنوك ، وشركات التأمين الأجنبية والتنظيمات الصناعية فى أعقاب العدوان الثلاثى فى ١٩٥٦ ، والتأمين الذى أعقب ذلك لكل المؤسسات التجارية والاقتصادية الأساسية فى ١٩٦١^(٣) . وفى الحقيقة ، فانه مع صدور القوانين الاشتراكية فى ١٩٦١ اعتمدت قدرة الحكومة الثورية لتنمية مصر اقتصاديا واجتماعيا بصورة كاملة على قدرة البيروقراطية المصرية على التجديد والتخطيط ، والتأزر ، وانتاج ، وتوزيع ، وتطبيق البرامج الاجتماعية والاقتصادية على نطاق من النادر أن يوجد خارج حدود الكتلة الاشتراكية . ومنذ هذه اللحظة أصبح نجاح التنمية الاجتماعية الاقتصادية أو فشلها يرتبط بنجاح البيروقراطية المصرية أو فشلها .

ومع ذلك ، فلم تكن أعباء التنمية الاجتماعية الاقتصادية هى الأعباء الوحيدة الموضوعة على عاتق البيروقراطية المصرية خلال الفترة الناصرية . فقد احتاج ناصر إلى بيروقراطية تعتنق الاشتراكية باعتبارها أيديولوجيتها . بيروقراطية تستطيع فرض الاشتراكية على الجماهير . ومن ثم فقد كانت الأعباء التى وضعت على بناء البيروقراطية الضعيف ، معقدة فى الحقيقة .

إذ لم تكن البيروقراطية الموروثة عن العهد الملكى قادرة بوضوح على مواجهة تحديات المرحلة الثورية . فقد كانت أعدادها صغيرة ، وكان بناؤها موجها نحو الضبط والسيطرة أكثر من توجيهه نحو التنمية ، اضافة إلى أن قيادتها كانت مشدودة إلى أصولها الملكية . فضلا عن ذلك ، لم يكن واضحا على الاطلاق فى عقول القادة الثوريين بمصر أن هؤلاء الذين خدموا الملك يمكن أن يخدموا الثورة أيضا . ونتيجة للتفكير فى هذا الموضوع فقد كان تأسيس (لجان التطهير Purge Committees) من الأعمال الأولى للحكومة الثورية ، وهى اللجان التى أوكلت اليها مهمة تأمين الولاء Loyalty والاستقامة Integrity والفعالية ، والكفاءة Efficiency بالنسبة للحكومة ، وفى هذا الصدد أكد أحد المصادر أن نصف كبار الموظفين فى بيروقراطية فاروق ، سقطوا تقريبا ضحية للجان التطهير^(٤) .

وبتأمل البيروقراطية المصرية لمسئولياتها الجديدة والمتنوعة نجدها قد تضخمت من ٢٥٠,٠٠٠ موظف في ١٩٥٢ إلى ١,٢٠٠,٠٠٠ تقريبا في ١٩٧٠ ، وتزايد عدد الوزارات من خمس عشرة وزارة إلى ثمان وعشرين وزارة خلال نفس الفترة . وقد قفزت المؤسسات العامة التي نتجت عن تأميم المشروعات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من مؤسسة واحدة في ١٩٥٧ - السنة الأولى لمصادرة الملكيات - إلى ثمان وثلاثين مؤسسة في ١٩٦٣ ، وقد بلغ عددها في ١٩٧٠ نحو ستة وأربعين مؤسسة^(٦) .

ومع ذلك ، لم يتحقق التوسع البيروقراطي بواسطة احتياجات البيروقراطية إلى الموظفين أو بواسطة القطاع العام الجديد المكتسب فقط . بل اطرده النمو البيروقراطي بواسطة قرار واع للاستفادة من الخدمة الحكومية باعتبارها وسيلة لتقليل البطالة بين المثقفين بالنسبة لآلاف الخريجين الذين تخرجوا من نظام التعليم المتوسع للثورة . وفي ظل السياسة الجديدة المعلنة « لتعيين الخريجين » ، وعدد طلاب الجامعة بوظائف بيروقراطية عند التخرج .

وقد بدت سياسة تعيين الخريجين - على المستوى السطحي على الأقل - وكأنها تتفق مع التوسع السريع الذي أسسته للثورة في وظائف البيروقراطية . ولم تعد البيروقراطية مصدرا للمهارة إذ يحتاج الخريجون بافتراض أنهم صفوة المجتمع إلى الوظائف . غير أن الأمور لم تكن على النحو الذي ظهرت به إذ أعاقت الظروف الملحة التوزيع الرشيد للأشخاص على أساس الحاجة والمؤهلات إذ ينبغي أن تؤدي الوظائف ، وأن تنفذ البرامج . فإذا تراخت التنظيمات القائمة فإنه يمكن خلق وحدات جديدة . ونتيجة لذلك تشابكت الوظائف واختلطت السلطات ، وتكاثرت القوانين واللوائح ، ولم تتلاءم مهارات الخريجين الجدد مع الاحتياجات الراهنة . فقد كان معظمهم متخصصا في الفنون والقانون ، والانسانيات . وتم تجاوز افتقاد المهارات العملية بواسطة توقعات السلطة فقط^(٧) . وبمرور السنوات تجاوز عدد الخريجين الذين يطلبون عملا حكوميا بكثير احتياجات البيروقراطية . وفي بداية الثمانينات من هذا القرن أجبر عدد كبير من الخريجين على الانتظار من عامين إلى أربعة أعوام انتظارا لوعد بوظائف بيروقراطية .

وكانت الحكومة الثورية على وعى بالمشكلات البيروقراطية حيث نوقشت عيوب البيروقراطية علانية في الصحف ، وبرزت دعوات كثيرة من أجل الإصلاح . وأعدت البرامج الجديدة . غير أن الثورات ، قبل كل شيء ليست أمورا منتظمة . ومن ثم فقد كان على النظام السياسي ، أن يعتمد في المدى القصير على العسكريين لدعم البيروقراطية بالقوة والنظام الضروريين لأداء مهامها . وعلى سبيل المثال كان ٢٥٪ من مديري مؤسسات القطاع العام خلال فترة الستينات من هذا القرن من العسكريين^(٨) . ونقل كبار موظفي البيروقراطية من وحدة إلى وحدة لزيادة الانتاج . وتابع نظام ناصر ، حينئذ ، برامجه في التنمية الاقتصادية والمساواة الاجتماعية بحماس ثوري ، وقد كان على المشكلات الادارية ، برغم كثرتها ، أن تحل نفسها بمرور الزمن . وقد أدى عقدان من الصراع مع اسرائيل ، والتورط العسكري المرير في اليمن والسعى الدؤوب من أجل الوحدة العربية إلى تبديد طاقات نظام ناصر وإعاقة الإصلاح الشامل للبيروقراطية .

وبإيجاز فقد حولت المرحلة الناصرية مصر إلى دولة بيروقراطية ، وقد تحررت مجالات قليلة من الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في مصر من تدخل الحكومة بشكل أو بآخر . وتضخمت البيروقراطية المصرية لكي تواجه احتياجات المرحلة الجديدة بحيث أصبح من الصعب أن يلائم بناؤها وتنظيمها أداء المهمة الجديدة . وبرغم إشكالية اتجاهات وأنماط سلوك كثير من البيروقراطيين المصريين فإن الثورة قد أشعلت الحماس والتفاؤل بين قادتها السياسيين غير أنها لم تبذل الكثير لهنز بلادة Lethargy وقناعة Complacency موظفيها المدنيين^(٩) .

وقد أدى الانتقال من عبد الناصر إلى أنور السادات في ١٩٧٠ إلى إعادة تحديد توجهات سياسة الحكومة المصرية بصورة درامية . فقد أضعفت اشتراكية الدولة ببعث الحيوية في القطاع المصري الخاص في ظل سياسة الانفتاح . وقد كان على الاتحاد الاشتراكي العربي أن يخلو السبيل إلى تجربة سياسات الأحزاب المتعددة الناقصة . وقد وجد الناصريون وعناصر اليسار السياسي الذين كانوا القوة المتحكمة في السياسة المصرية أنفسهم وقد تم تجاوزهم بواسطة اليمين الإسلامي الذي دعمه السادات . وقد كان على الاتحاد السوفيتي حليف مصر القوي خلال عقد كامل وشريك الصراع مع إسرائيل أن يخلو الطريق للتحالف المصري الأمريكي الذي تأسس بالنظر إلى تطبيع العلاقات المصرية - الإسرائيلية وتفكيك سياسات ناصر العربية .

وقد عززت الانتقالات الدرامية التي أسسها نظام السادات في السياسة العامة والخارجية بقدر ضئيل الظروف البيروقراطية . فقد استمرت الاشتراكية لتصبح عنصراً أساسياً في أيديولوجيا الدولة . وبقي البناء التحتي للثورة في تخطيط الدولة ، ودعم الأسعار ، والمؤسسات العامة العنصر الجوهري في البناء القومي الاقتصادي لمصر . وقد اتجه القطاع الخاص بعيداً عن الزراعة نحو تركيز جهوده إلى المجالات المربحة كمجال البنوك والعقارات Real Estate والتشييد والبناء والسياحة ، واستمرت التنمية الاقتصادية برغم التوقعات المتفائلة لانفتاح السادات مرتبطة مباشرة بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية إذ لم يجسد ببساطة الوعد التنموي للانفتاح^(١٠) .

وأم تخف كذلك المشكلات البيروقراطية في مصر بسبب نقل السادات تحالفه من الاتحاد السوفيتي إلى الولايات المتحدة . وبرغم التزام الولايات المتحدة بتقديم خمسة بلايين دولار إلى مصر من خلال أشكال المساعدة المختلفة في الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٨٠ . فقد وجد المصريون والأمريكيون أنفسهم بسرعة على خلاف حول الاستراتيجيات ، والمشروعات والأيدولوجيا المتضمنة في برنامج هيئة المساعدة الأمريكية AID^(١١) . وبنهاية السبعينات من هذا القرن احتلت بيروقراطية هيئة المساعدة الأمريكية USAID موقعا دفاعيا حصينا بالقاهرة . تمثلت وظائفها الأساسية في تخطيط وتنفيذ المشروعات التي (١) يريدونها المصريون (٢) والتي يعتقد أنها ملائمة من وجهة نظر الخبراء الأمريكيين (٣) والتي تتوافق مع احتياجات مصر وخططها وأولوياتها (٤) والتي تلائم الشروط الأيدولوجية والبيروقراطية التي تفرضها واشنطن . وقد تضمنت الشروط البيروقراطية بواشنطن ، من بين شروط أخرى ، رسوماً وزارية ، ولوائح تحدد المسئوليات المالية . وفي حين أنه

من المعقول من وجهة النظر الأمريكية ، أن هذه الرسوم واللوائح قد حكم عليها المصريون بأنها مزعجة إن لم تكن مهينة فإن إسرائيل ، مثل المصريين ، تميل إلى الإشارة إلى جملة مبالغ المنح المقدمة من الولايات المتحدة باعتبارها لا تتضمن شيئاً من الروتين الحكومي لبرنامج المساعدة الأمريكية لمصر . لماذا لا ينبغي أن تتسلم مصر أيضاً جملة مبالغ المنح لتتابع تنميتها الاقتصادية متحررة من تدخل هيئة المساعدة للولايات المتحدة USAID ؟ . وقد تطلبت اتفاقيات المساعدة أيضاً أن تنفق معظم دولارات هيئة المعونة الأمريكية التي تتسلمها مصر في الولايات المتحدة ، وأن تستخدم السفن الأمريكية للنقل ، وأن تشتري من المؤسسات الأمريكية . ومرة أخرى ، ففي حين بدا هذا التشريع معقولا بالأساس من وجهة النظر الأمريكية فقد نظر إليه المصريون باعتباره باهظ التكلفة ، ومستهلكا للوقت ، ومعقداً إذ يمكن شراء السلع والخدمات في كثير من الحالات من السوق العالمي بأسعار أرخص كثيراً عنها في الولايات المتحدة .

وربما كان الصراع الايديولوجي الذي نشأ بين هيئة المعونة الأمريكية من ناحية وبين المخططين المصريين من ناحية أخرى من أكثر الأمور التي تستحق الادانة من وجهة النظر المصرية حيث تركز جوهر الصراع حول دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية لمصر إذ أن الاقتصاد المصري كما لاحظنا ، يسيطر عليه القطاع العام . وحتى بعد عقد من إعلان سياسة الانفتاح ، فإن ٧٠٪ من قطاع الصناعة ظل في يد القطاع العام . وبحلول فترة حكم الرئيس ريجان Reagan بدأت الولايات المتحدة تستخدم قوة برامجها للمساعدة لفرض تنمية القطاع الخاص المصري . فقد فضلت العناصر الأكثر حماسة في تنظيم هيئة المعونة للولايات المتحدة USAID أن ترى التفكيك الكامل(*) للقطاع العام وعودة مصر بصورة كاملة إلى اقتصاد المشروع الخاص . ولسنا بحاجة أن نقول أن هذه الرؤية كانت على تناقض حاد مع القيم الثورية لمصر خاصة المتعلقة بالعدالة الاجتماعية والملكية العامة ، وهي تفرض أيضاً تهديدا للصفوة البيروقراطية المتحصنة بقوة في الوزارات الحكومية والتنظيمات الصناعية للدولة(**) .

وامتد الصراع حول الايديولوجيا إلى نطاق الاستراتيجية التنموية إذ أدرك المخططون والبيروقراطيون أن تحديث وتوسيع الصناعات الثقيلة المملوكة للحكومة كصناعة الصلب والألومنيوم باعتبارها الوسائل الأمثل لتعظيم التنمية الاقتصادية

(*) حدث أخيراً ما توقعته هيئة المعونة الأمريكية فيما يتعلق بضرورة تفكيك القطاع العام ، والاتجاه إلى الاعتماد على القطاع الخاص حيث بدأ الحديث منذ فترة عن الخصخصة ثم بيع الشركات الخاسرة في القطاع العام ثم تخفيف الايديولوجيا والسياسات الاقتصادية من الاعتماد على القطاع العام ، والتأكيد على القطاع الخاص باعتباره الذي يتولى تحمل أعباء التنمية والتحديث . « المترجم » .

(**) ذلك يفسر العداء الواضح الذي واجهت به البيروقراطية الحكومية سياسات الانفتاح الاقتصادي . بينما كان النظام السياسي يدعو إلى مرونة القواعد واللوائح أمام المشروعات الاستثمارية كانت البيروقراطية الحكومية دفاعاً عن المكانة والبقاء تحاول إقامة مختلف العراقيل لأنها كانت تدرك أن ازدهار المشروع الخاص ، سوف يؤدي إلى تآكل القطاع العام باعتباره مفجراً فعليتها ، أو أن البيروقراطية كانت تحاول وسط هذه التحولات الشاملة الحصول على أية مكاسب أو على نصيب من كعكة التحول . ويبدو أن استمرار هيئات التمويل الدولية بعد ذلك على هذا التحول ، حرم البيروقراطية الحكومية من الحصول على نصيبها وإن حصلت عليه بطريقة أخرى سوف نشير إليها . « المترجم » .

والعمالة الكاملة . وعلى النقيض ، أيد الموقف الأمريكى توزيع أموال المعونة على عديد من المشروعات الصناعية الخفيفة بدرجة أكثر تلك التى تتسق واحتياجات وقدرات مصر . وقد كانت الصناعات الخفيفة أيضا أكثر ملاءمة للتوسع فى القطاع الخاص إذ تعتبر المؤسسات العامة فى مصر من وجهة النظر الأمريكية مزعجة ومعيبة . وقد عبر فرانك كمبال Frank Kimball المدير الحالى لهيئة المعونة الأمريكية USAID فى مصر أخيرا عن الموقف الأمريكى قائلا :

« اعتقد أن هناك دورا أكبر يمكن أن يلعبه القطاع الخاص . وحاليا ، يتركز القطاع الخاص إلى حد كبير فى التجارة والخدمات والتشييد والبناء . ويمكن للقطاع الخاص أن يلعب دورا أكبر إذا أصبح أكثر مشاركة فى الصناعة ونقل التكنولوجيا ويمكن التحدى الأكبر للقطاع الخاص وللمصر فى خلق فرص عمل ملائمة لنحو ٣٠٠,٠٠٠ إلى ٤٠٠,٠٠٠ من البشر الذين يدخلون سوق العمل كل عام .

واليوم فنحن لا نمتلك قدرا ضخما من الاستثمار الأمريكى الخاص الآن ، حوالى ٦٠ مليون دولار ونحن نحاول تشجيع المستثمرين غير أن هذه العملية تسير ببطء وتحتاج الحكومة أيضا للعمل فى مواجهة عدد من المشكلات ليس أقلها أن نجعل البيروقراطية أكثر سرعة فى استجابتها .

إن لديهم قدرا كبيرا من العمل فى مواجهة البيروقراطية . فالحكومة ما تزال تنتفخ . فهناك عمالة عامة هائلة .. وأعتقد أن الصناعات التابعة للدولة تعتبر استنزافا للميزانية » (١٢) .

وقد كان تأثير المعونة الأمريكية على البيروقراطية المصرية ذا ثلاثة أبعاد : الأول أنه أصبح من الضرورى تأسيس ميكانيزمات تنظيمية جديدة لتتداخل مع بيروقراطية المعونة الأمريكية الضخمة التى استقرت بالقاهرة . ويتمثل الثانى فى إجبار كل من تنظيمات القطاع العام والبيروقراطية العامة على اللجوء إلى موقف دفاعى حيث أصبح من الواضح امكانية تحدى مكانتها السابقة والحصينة . وفى البعد الثالث أضافت القيود والضغط المرتبطة ببرنامج المعونة الأمريكية حينئذ بعدا جديدا من التعقد وعدم اليقين لما أصبح فعلا عملية بيروقراطية مثيرة للضجر .

وقد شهد نظام السادات ، برغم مبادئه بتشجيع القطاع الخاص زيادة درامية فى حجم البيروقراطية المصرية . فمع حلول عام ١٩٧٨ استخدم ١,٩٠٠,٠٠٠ مصرى فى الحكومة المصرية ذلك غير مستخدمى شركات القطاع العام . وحينما يضاف إليهم مستخدمو هذا القطاع فإن الرقم يقفز إلى ٣,٢٠٠,٠٠٠ تقريبا (١٣) . وإلى هذه الأرقام ينبغى أن نضيف حوالى ١٠٠,٠٠٠ من خريجي الجامعة يطلبون سنويا وظائف فى الجهاز البيروقراطى .

ومع ذلك فلم يتعلق الميراث الحقيقى لفترة السادات بالقدرة البيروقراطية أى لم يتعلق بنمو جهاز مثقل بالتضخم فعلا . ولكنه يتعلق بالفوضى أو الفساد الأخلاقى للبيروقراطية . فقد خلق القطاع الخاص الجديد الذى بث السادات الحيوية فيه طبقة اقتصادية جديدة تحصل على رواتب تعادل مرات عديدة المرتبات المناظرة التى يحصل عليها مستخدمو الحكومة . ولادراك الحقيقة واضحة نجد أن المدرس المصرى

العادى ، يحصل على ما يعادل ٤٠ دولاراً تقريباً كل شهر . وتحصل أدنى الحلقات في مقياس المرتبات الحكومية على راتب ضعيف يصل إلى ٢٠ دولاراً في الشهر^(١٤) . إذ يستطيع سائق التاكسى ، المحظوظ ، أن يحصل على ما يعادل هذا المبلغ عدة مرات في أسبوع واحد . ولقد كانت قواعد الدخل ، في ظل نظام ناصر ، مع بعض الاستثناءات ، متساوية بدرجة ما بين البشر . وقد كانت المرتبات منخفضة ، وكانت هناك سلع ترفية قليلة يمكن أن تشتري بالمال الذى يمكن الحصول عليه . وقد عوضت ضوابط الأجور ودعم السلع انخفاض المرتبات . وأمنت لمستخدمى الحكومة حداً أدنى من مستوى المعيشة اللائق . وعلى النقيض أغرقت السوق المصرية في ظل سياسة السادات للانفتاح الاقتصادى بالسلع الترفية معظمها بعيد عن متناول الموظف الحكومى المتوسط . وقد كان على كثير من موظفى الحكومة ذوى المهارات المتميزة أن يهجروا الخدمة الحكومية إلى القطاع الخاص أو يوافقون تماماً على وظائف مربحة في مجتمعات الخليج إذ يفضل هذا ليس أقل من ثلث أفراد العينة في بحث الأهرام ، على سبيل التوضيح ، أو البحث عن وظائف في القطاع الخاص أو في الخليج . بينما الثلث الآخر من العينة مازالوا يقدررون امكانيات هذا التحرك . وفضلاً عن ذلك فإن نسبة الذكور الذين يرغبون في البحث عن عمل في الخليج أو في القطاع الخاص كانت أكثر ارتفاعاً حينما تأملنا بيانات البحث بالنظر إلى متغير النوع .

وباستعادة أحداث الماضى بنوع من التأمل ، شهدت فترة السادات نمواً في البيروقراطية المصرية من حيث الحجم والتعدد . وقد شهدت هذه الفترة أيضاً فوضى أو فساداً أخلاقياً في البيروقراطية ، وكذلك هروب كثير من أكثر موظفيها مهارة وخبرة إلى القطاع الخاص أو إلى مجتمعات الخليج . وبدلاً من حل المشكلات البيروقراطية التى ساءت في المرحلة الناصرية ، فإن نظام السادات قد ضاعف هذه المشكلات .

وينبغى أن نلاحظ أن أنور السادات لم يكن على وعى بمشكلات البيروقراطية في مصر . وقد قامت محاولات متفرقة لإصلاح البيروقراطية بداية من عام ١٩٧٤ ، وبرغم أن السادات قد طالب « بثورة إدارية » ثورة تقضى على الروتين ، والروتين الحكومى وتنقذ المصلحة العامة^(١٥)

وقد طالب السادات بثورة إدارية أعلن عنها كثيراً في الصحافة المصرية وأثارت حواراً قومياً حول الأسلوب الأفضل لإصلاح البيروقراطية وبرغم ذلك ، فمثل كل مطالب الإصلاح السابقة تحولت ثورة السادات الإدارية لتصبح ليست أكثر من حادثة إعلامية . وقد أشارت افتتاحية لمجلة « روزاليوسف » الأسبوعية بعد سنة من ذلك ، إلى الثورة الإدارية باعتبارها « شعاراً خالياً من المضمون وضوضاء بغير فعل » . وقد أضافت أنه برغم كل هذه الضوضاء ، والمقالات المنشورة ، والندوات والتقارير لم يتحقق شيء . فما زالت الطبيعة الإدارية العامة تتميز باللامبالاة واللامسئولية إذ تسكن House معظم الوحدات الحكومية جماعات من الكائنات الانسانية التى تعمل في ظل ظروف مالية وأخلاقية صعبة في مثل هذه الظروف يصبح من المستحيل في الغالب زيادة الانتاج كما أو كيفاً^(١٦) .

وقد كتبت كل الصحف الكبيرة بالقاهرة تعليقات مماثلة ولاذعة . فقد أشارت

صحيفة الاحرار إلى الثورة الادارية باعتبارها حادثة سنوية^(١٧) . وقد كانت صحيفة الاهرام أكثر نقدية فقد أدانت تغطية الاذاعة والتلفزيون لقضية الثورة الادارية ، باعتبار أن هذه التغطية تمثل نكتة ، وتسابلت « كيف يمكن لنا أن نقوم بثورة ادارية بينما كبار رجال الادارة مازالوا يعتقدون بأنه ليس هناك خطأ وأن هؤلاء الذين خلقوا المشكلة مازالوا هم المسئولون »^(١٨) .

التحدى البيروقراطى فى عصر مبارك

حينما تولى الرئيس حسنى مبارك رئاسة مصر فى ١٩٨١ ورث كما صعباً من المشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وقد اعتمدت قدرته على حل هذه المشكلات - كما حدث فى عصر ناصر والسادات - على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وكما لاحظنا فى التعليقات التى وردت فى المقدمة ، تأسس مشروع بحث الاهرام لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دوراً دينامياً فى مواجهة التحديات التى تواجه مصر أثناء استعداها للدخول فى العقد الأخير من القرن العشرين واقتراح الاساليب التى يمكن بها تحسين هذه القدرة . ونحتاج إلى أربع خطوات لكى نضع نتائج وتوصيات دراسة الاهرام موضع التنفيذ . الأولى ، أنه من الضرورى فحص التحديات التى تواجه البيروقراطية المصرية . فمن الصعب تقدير قدرة البيروقراطية المصرية بدون أن تكون لدينا فكرة أساسية عن المهمة التى تتصدى لها . والثانية ، أنه من الضرورى توفير معيار لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية . ما هى الصفات التى ينبغى أن تتحلّى بها البيروقراطية المصرية إذا كان لها أن تلعب دوراً دينامياً فى العمليات التنموية ؟ والثالثة أنه لكى نستفيد من جهود البحث السابق ، ولكى نحصل على فهم أوسع لمشكلات البيروقراطية المصرية فإنه من الضرورى أن نقدم نظرة عامة مستندة إلى الأدبيات القائمة . ما هى وجهات النظر السائدة عن البيروقراطية المصرية وقدرتها التنموية ؟ وأخيراً يتطلب تقدير القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية فهماً ابتدائياً للسياقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تعمل فى إطارها البيروقراطية . فالبيروقراطية لا تعمل فى فراغ ، ولا يمكن اصلاحها فى فراغ كذلك . وسوف تحدد بقية الفصل الحالى التحديات الأساسية التى تواجه عصر مبارك بينما سوف يحاول الفصل الثانى ، بدوره ، فحص مشكلات تقدير قدرة البيروقراطية فى مصر ، وسوف يضع البيروقراطية فى سياقاتها الثقافية والسياسية والاقتصادية . وسوف يستعرض الفصل الثانى البيانات النهجية ذات الأهمية ، والمأخوذة عن مشروع الاهرام .

ويعتبر الانفجار السكاني فى مصر على رأس التحديات الكثيرة التى تواجه نظام مبارك . فقد كان سكان مصر فى عام ١٩٦٠ نحو ٢٠ مليوناً تقريباً . وبحلول عام ١٩٨٠ تجاوز الرقم ٤٠ مليوناً . ويهدد بأن يصل إلى ٧٠ مليوناً مع نهاية هذا القرن ، إلا إذا حال دون ذلك البدء فى تطبيق اجراءات قاسية ودرامية لضبط النسل^(١٩) . ويتواكب مع النمو السكاني المذهل اعتماد مصر على المساعدة الأجنبية لاطعام

السكان الحاليين الذين بلغوا ٤٤ مليونا حيث تزايد الاستهلاك السنوى من القمح من ٢ مليون طن في عام ١٩٦٠ الى نحو ٧ ملايين طن في عام ١٩٨٠ ويتوقع أن تصل إلى ٨,٦ طن في عام ١٩٨٥ . وقد ارتفعت احتياجات الذرة بالمثل من ١,٦ مليون طن في عام ١٩٦٠ إلى ٤,٢ مليون طن في عام ١٩٨٠ ويتوقع أن يرتفع الرقم الى ٥,٢ مليون طن في عام ١٩٨٥ (٢٠) .

وقد تزايدت احتياجات مصر إلى الطعام بالنسبة إلى زيادة السكان بينما لم يتزايد إنتاج الطعام . فقد ظلت المساحة القابلة للزراعة ثابتة . وما هو أكثر إشكالية انهيار زراعة محاصيل الطعام الأساسية الذى نتج عن ارتفاع تكاليف العمل الزراعى بالنظر إلى ضوابط الأسعار التى تفرضها الحكومة . وإلى حد كبير فقد أجبر الفلاحون على الأقل على تحمل بعض تكاليف دعم الحكومة للأغذية الرئيسية .

وانعكاسا للتعقد الذى لا نهاية له للحياة البيروقراطية والاقتصادية في مصر ، والسياسات الليبرالية الاقتصادية للرئيس السادات المعروفة بالانفتاح أصبح من المربح بالنسبة لفلاحى مصر أن يبحثوا عن الثروة في دول النفط أو أن يهاجروا إلى المراكز التجارية بدلا من البقاء في الحقول يعملون مقابل أجر الكفاف . ومع ذلك ، فقد أبقى سقف أسعار المنتجات الزراعية كجزء من دعم الحكومة للأسعار ، وباعتبارها حاجزا في مواجهة تأثير التضخم الذى جاء مع الانفتاح . فإذا ألغى دعم الأسعار ، وإذا سمح للمنتجات الزراعية أن تبحث عن قيمة تسويقها - وهى السياسة التى ألح بها الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى International Monetary Fund على مصر - فإن ذلك قد يزيد من الإنتاج المحلى للطعام . وقد يؤدى ذلك أيضا إلى تحطيم أبنية الأجور الحكومية ويفجر دائرة التضخم بأبعادها المجهولة (٢١) . وينبغى أن نلاحظ ، أن تخفيض دعم الأسعار قد فجر اضطرابات على خريطة الأمة في يناير ١٩٧٧ ، ووضع تهديدا واضحا أمام محاولة تكرار ذلك في المستقبل .

وقد تجاوزت الهجرة الريفية الى القاهرة والمراكز الصناعية والتجارية الأخرى لمصر الزيادة السكانية . فقد كان عدد سكان القاهرة في عام ١٩٦٠ ثلاثة ملايين تقريبا ، يقتربون الآن من ١٤ مليونا تقريبا (٢٢) . وقد تجاوزت أزمة عجز الإسكان في القاهرة منذ وقت طويل المستوى الحرج ، وقد اتسعت قيمة الاستفادة من البناء التحتى للمدينة قليلا عما كان في الخمسينات من هذا القرن . وعلى سبيل المثال لاحظ مقال أخير في مجلة المصور أن ثلث شبكة مياه القاهرة يحتاج إلى التجديد ، وفي كل الاحتمالات الاستبدال (٢٣) . وأن أربعين في المائة من المياه التى تضخ في فترات الذروة ، حسبما يذهب المقال ، تضيع بسبب الكسور في الخطوط الرئيسية ومشكلات التسييل أو النز See Page . واستمر المقال في تقديم دراسة مفصلة للمشاكل المتصلة بمنافع القاهرة الأخرى ثم أكدت أن نظام المجارى في حالة أسوأ للغاية من نظام توزيع المياه . وتعتبر مشكلات القاهرة - وينبغى أن نؤكد على ذلك - هى مشكلات مصر . إذ تعتبر القاهرة هى المحور الصناعى والتجارى ، والاتصالى - Communications والادارى للأمة . فكل شئ يتحقق من خلال القاهرة . فالتأخير الذى يسببه الازدحام في In the Cairo Metroplex يستخلص لها تكاليف لا تحصى يتحمل عبئها المجتمع في كل مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى .

ويعنى النمو السكانى أيضا نموا فى قوة العمل . إذ تصل قوة العمل المصرية الى حوالى ١١,٦ مليون فى ١٩٧٢ ، ومن المتوقع أن تصل إلى أكثر من الضعف فى نهاية القرن ، وإلى أربعة أمثالها بحلول سنة ٢٠٢٥^(٢٤) . وإذا كانت مصر تزعجها مشكلات البطالة فى الوقت الحاضر ناهيك عن ذكر انكماش سوق تصدير العمل بسبب استمرار أسعار البترول فى الانخفاض فإن أملها فى اشباع احتياجات العمل بالنسبة لأجيال المستقبل يعتمد كلية على تنمية اقتصاد قومى قوى ومتوسع .

ولسوء الحظ فإن توقعات التنمية الاقتصادية القوية ليست مشرقة مادامت الأمور مستمرة على ما هى عليه الآن إذ تعتبر مصر دولة مدينة تمتلك سيطرة غير قوية على الحيوية الاقتصادية بالاعتماد على الدخل الناتج عن السياحة ، وقناة السويس ، المساعدة الأجنبية ، البترول ، القطن ، وتصدير العمالة المصرية الى الدول المنتجة للبترول فى العالم العربى . وفى الحقيقة تعتبر كل مصادر مصر الأساسية من العملة الصعبة من خارج القطاع الصناعى فى الاقتصاد . ومع ذلك فهى غير مستغلة أيضا . وعلى سبيل المثال ، فالدخل من السياحة يوازن بانفاقات المصريين المسافرين إلى الخارج . بينما تتهدد الدخول المأخوذة عن تصدير البترول بواسطة أسعار البترول المستمرة فى الانخفاض فى السوق العالمية والزيادة الحادة فى الاستهلاك المحلى بمصر . وهو الاستهلاك الذى تزايد بسبب دعم أسعار البنزين . فإذا لم توازن الزيادة السريعة فى الانتاج المحلى بواسطة القيود على الاستهلاك أو زيادة الانتاج أو كليهما ، فإن مصر قد تجد نفسها مرة أخرى مستوردا كاملا للمنتجات البترولية .

وتتهدد الدخول من القطن ، لكى تكتمل قتامة الصورة ، بفيضان الأنسجة الصناعية Synthetic Fibers فى السوق العالمى ، وبزيادة انتاج القطن فى السودان وأماكن أخرى . وقد انكمشت التمويلات من الدول البترولية كنتيجة للانخفاض الحاد فى أسعار البترول ، ويتوقع أن تنخفض بدرجة أكثر فى العقد التالى . فإذا أضفنا ملاحظة أخيرة ومتشائمة للصورة الاقتصادية فإن الانسان يجد دليلا ضئيلا على أن الضخ الشامل Massive للمعونة الأجنبية الأمريكية فى الاقتصاد المصرى الذى حدث منذ ١٩٧٥ قد قدم الكثير إما لعلاج أمراضه الرئيسية أو لزيادة قدرته الانتاجية . وعلى العكس ، نجد أن معظم جهود المعونة الأمريكية فى مصر مكرسة لاصلاح ما يسميه بعض خبراء هيئة المعونة « بسفينة على وشك الغرق » . بذلك يعتبر دور المعونة الأمريكية عاملا هاما فى الحفاظ على الاقتصاد المصرى طافيا ، وحينئذ ، فحسبما تكون عليه الأمور الآن يوجد دليل ضعيف على أن الاقتصاد المصرى سوف يكون قادرا بدرجة أفضل على الوقوف على قدميه إذا توقفت برامج المعونة .

ولا يعانى الرئيس مبارك من أية أوهام فيما يتعلق بالمشكلات التى تواجه أمته ، إذ يعتبر خطابه فى نوفمبر ١٩٨٥ إلى أعضاء مجلس الشعب تصويرا دقيقا لأعراض حالة مصر ، وطلبا ملحا من المصريين لأن يتكاتفوا للبحث عن حلول لهذه المشكلات . ومن بين أشياء أخرى لاحظ الرئيس مبارك :

« أن أماننا توقعا ومنذ الاضطلاع بمسئولية الرئاسة ، توقعا بانهياء المنافع والخدمات العامة . وقد كان هذا الموقف نتيجة لسنوات من الاهمال والشلل .

إذ يشكو الناس من هذه الحال من لحظة أن يفتحوا عيونهم في الصباح وحتى عودتهم من العمل . فاندسياب المياه ليس كافيا أو منتظما . والكهرباء تنقطع باستمرار ، والتعليم أصبح متسعا . وتحركت الاتصالات لنطاق محدود . وأصبحت الطرق وعرة . وكان الإرسال التليفزيونى محدودا . وقد حول انهيار نظام الصرف بعض الشوارع والأحياء إلى مستنقعات .

وتعتبر الأجهزة الطبية في المستشفيات العامة قديمة ولا تفى بالغرض ، وتقهر الخدمة العامة (البيروقراطية) المواطنين بالتأخير والروتين . وقد فقد التعليم الحر معظم فاعليته ، وأصبحت تكاليف التعليم الجامعى مثقلة على العائلة المصرية . إضافة إلى ذلك هناك مشكلات الإسكان وارتفاع الأسعار ، واختفاء السلع ، والمساكن التى تنهار على ساكنيها . وأن قائمة المشكلات التى يشكو منها شعبنا بلا نهاية . ومن ثم فهم يجبرون على أن يتعايشوا معها^(٢٥) .

وقد استمر الرئيس مبارك لكى يلاحظ الفجوة المتسعة بين الأجور والأسعار ، وانخفاض الدخل من كل مصادر مصر من العملة الصعبة ، وانخفاض إنتاجية العمال المصريين ، وكسل البيروقراطية ، وعجز الميزان التجارى خلال السنة الماضية^(*) حينما استوردت مصر بنحو ٩ بلايين دولار تقريبا سلعا وخدمات بينما صدرت بنحو ٤,٥ بليون دولار ، سلعا ومواد أخرى بما فيها البترول .

وحينئذ ، ليس أمام مصر اختيار سوى أن تحقق تقدما أساسيا في مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية ، إذا أرادت أن تتمكن من إشباع الحاجات الأكثر أساسية للسكان الذين يتوقع أن يتضاعفوا خلال عشرين سنة . فضلا عن ذلك ، ينبغى أن يتحمل الجيل الحالى من المصريين تكاليف هذه التنمية ، وهو الجيل الذى أرمقته بقسوة تلك المشاكل التى أشرنا إليها . ويظل موضوعا للحوار ما هو بدقة قدر العبء الذى يمكن فرضه على الجيل الحالى ؟

وفي مواجهة التحديات المزدوجة للتنمية والبقاء فإن على مصر أن تختار في النهاية بين استراتيجية الخوض في الوحل من خلال تدفق القروض والمساعدة الأجنبية ، وبين استراتيجية التضحية الذاتية والاعتماد على الذات .

وقد ذكر الرئيس مبارك في خطابه في نوفمبر ١٩٨٥ إلى مجلس الشعب بتهكم بعض العبارات القليلة التى حاول بها تحديد الإطار العام لسياسة التضحية بالذات والاعتماد على الذات التى ينبغى أن يتبعها نظامه^(٢٦) . وقد أكد أن هذا المهمة هائلة ولكنها ليست مستحيلة ، وقد قال الرئيس أن تنمية مصر ليست مسألة تضحية مادية هائلة . ولكنها مسألة تتعلق ببذل جهد فردى هائل ، واستخدام رشيد لموارد مصر القائمة ثم أكد الرئيس مبارك أنه يبذل الجهد العظيم والاستخدام الرشيد لموارد مصر القائمة ينبغى أن يضاعف إنتاج مصر من السلع والخدمات بدون فرض أعباء إضافية على الشعب المصرى . وقد أكد للشعب المصرى أن مضاعفة الانتاج يمكن أن تصبح كافية لمواجهة الأعباء الاجتماعية والاقتصادية الثقيلة لمصر ، كما إنها قد تضع مصر

(*) تقصد سنة ١٩٨٤

بصورة ثابتة على طريق الرخاء والتنمية . ويستمر الرئيس قائلاً : إن مضاعفة الجهد ، مع ذلك ، لن تضيف عبثاً لا يمكن تحمله على العامل المصرى والموظف المصرى . ثم أكد صراحة أن المصريين لا يعملون بجد كما ينبغي . وقد انتقد بصفة خاصة المستويات العالية لغياب العمال في الخدمة الحكومية والترفع البيروقراطى على الجمهور ، والخمول العمالى المنتشر . وفى هذا الإطار ، أشار إلى أنه « بالعمل المنظم ، واحترام المهام ، نحن لا نقصد مجرد أن الفرد سوف يتواجد في محل العمل ، ولكنه سوف يؤدي عمله بقدر من الاخلاص وبروح المسئولية والضمير » . واستمر مبارك في الإشارة إلى أن خمول العامل ، وافتقاده لروح المسئولية قد أدى إلى مستويات عالية من الدمار الهائل حيث بلغ مستوى ذلك ١١٪ من السلع الفاسدة . ثم أكد أن مجتمعاً يعتمد على استيراد الطعام لا يمكنه أن يتحمل عبء هذا التدمير .

وبالتحول إلى الاستفادة الرشيدة الأكثر من موارد مصر البشرية والمادية طالب الرئيس مبارك بتبسيط تعقيدات اللوائح والقواعد البيروقراطية واضعاً على رأس القائمة التغيرات التي نحتاجها لإصلاح برامج الحوافز التي فشلت في التمييز بين الأفراد المنتجين وغير المنتجين والروتين البيروقراطى الذى ثبط الجهود التي بذلها القطاع الخاص لكي يؤدي دوراً أكثر حيوية في تنمية الاقتصاد المصرى . ثم حدد أيضاً الإطار العام للتغيرات المقترحة في شركات القطاع العام مسلماً بأن « القطاع العام يتحمل أعباء كثيرة من الماضى ، بما في ذلك ثبات الأسعار التي أصبحت منقطعة الصلة بتكاليف الانتاج المتزايدة ، ويستوعب فائض العمل بين الخريجين ، إلى جانب أنه يخضع للقرارات والقوانين الوزارية التي تقيد حرية التصرف الإدارى ، وتحد من قدرة المديرين على الاستفادة من المهارات والقدرات باعاقبتهم عن التمييز بين العمال الكسالى والمنتجين (٢٧) .

فاذا قلنا أن على مصر أن تحل مشكلاتها وتحقق تنميتها الاجتماعية والاقتصادية مع التسليم بالبقراطية Bureaucratization الكاملة للدولة المصرية فإن ذلك يعنى أن نقول أن على البيروقراطية المصرية أن تتقدم لتنمية مصر اجتماعياً واقتصادياً . بذلك يصبح تنشيط القطاع الخاص وتأسيس النشاط الملائم في مجالات السياحة ، والتشييد والبناء وقطاع البنوك والأحوال الحقيقية جهوداً هادفة لأهداف التنمية المصرية بعيدة المدى .

ولا يمكن للمساعدة الأجنبية أن تحل محل البيروقراطية في عملية التنمية بأي حال . وفي الحقيقة فإن معظم الفائدة الجوهرية للبرنامج الهائل للمعونة الأمريكية في مصر قد أضعف بواسطة التداخل بين المؤسسات البيروقراطية المعنية وبين الصعوبة التي واجهتها في الموافقة على الاجراءات والاولويات والمشروعات المشتركة . فقد كان على المساعدة الأجنبية لكي تصبح فعالة أن تقدم بأسلوب يتفق مع الاولويات والاجراءات المصرية .

فاذا لم تستطع أولم ترغب البيروقراطية المصرية في أن تلعب دوراً دينامياً في التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر فإن هذه التنمية سوف تتباطأ وتلكأ في أفضل

الأحوال . وفي الغالب والمؤكد إنها سوف تكون عاجزة عن اشباع حاجات سكان مصر المتزايدة .

ولسوء الحظ يشعر كثير من الدارسين والممارسين الذين قابلهم فريق بحث الأهرام أن البيروقراطية المصرية بتكوينها الحالى تفتقد القدرة على أداء دور حيوى فى العملية التنموية . وشك كثير من الذين أجريت معهم المقابلات فى رغبة البيروقراطية فى أن تؤدى دوراً حاسماً فى العملية التنموية . ومن وجهة نظرهم ، فإن القضايا المتعلقة بالدافعية Motivation والحالة المعنوية Morale من المقومات الأساسية لأية جهود اصلاحية فى المستقبل .

وينبغى أن ندرك أن البيروقراطيات لا تصلح ذاتها إذ ينبغى أن يظهر الدافع والضغط الرئيسى للإصلاح من الرئيس مبارك . وخلال السنوات الست الأولى من المسئولية ، اتخذ الرئيس مبارك الخطوة الأولى فى اتجاه الاعلان عن المشكلات الأساسية التى تواجه مصر والبيروقراطية المصرية ، وأثناء مباشرته الفترة الثانية من المسئولية فإن عليه أن يبذل جهداً لحل تلك المشكلات . فإذا انحدر نداء الرئيس مبارك من أجل الإصلاح البيروقراطى إلى مجرد شعار ، فإن برامجه لتنمية المجتمع سوف تنهار مثلما تداعت البرامج التنموية لناصر والسادات قبل ذلك .

ومع ذلك تبرز التساؤلات العميقة فيما يتعلق برغبة حكومة مبارك فى البدء فى اصلاح فعال للبيروقراطية المصرية . وهناك أربعة موضوعات تغطى الإصلاح المؤقت والشامل للبيروقراطية .

ويتعلق الموضوع بمستوى البطالة المتزايد فى مصر وبخاصة بطالة المثقفين ، وهى المشكلات التى تتفاقم بواسطة التدفق المتزايد دائماً لخريجي الجامعات وبالمثل بواسطة عودة العمال المستغنى عنهم فى دول البترول . وبرغم مطالبة الرئيس مبارك بالكفاءة البيروقراطية وتسليمه بأن البيروقراطية المصرية أصبحت مكتظة بالموظفين ، فإنه قد وجد أنه من الضرورى على الأقل مؤقتاً أن يستمر فى السلوك الذى تأسس منذ وقت طويل والذى يستخدم البيروقراطية باعتبارها صمام الأمان لتخفيف ضغوط البطالة المتزايدة . إذ يعتبر استخدام البيروقراطية كنظام للرفاهية متناقضاً مع الكفاءة البيروقراطية .

ويتمثل الموضوع الثانى والذى من المحتمل أنه الذى آخر الإصلاح البيروقراطى خلال الفترة الرئاسية الثانية لمبارك فى الضغط القوى الذى فرضته الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى International Monetary Fund لالغاء دعم وترشيد سياسة العملة فى مصر . وهى السياسات التى خشى الملاحظون أن تؤدى إلى ارتفاع موجة التضخم . ويمكن أن يؤدى التخفيض الواضح لدعم الأسعار أيضاً إلى تفجير موجات الاضطرابات والقلق السياسى التى تذكرنا بعام باضطرابات Riots عام ١٩٧٧ ، التى بدأت شرارتها بجهود السادات لتخفيض دعم الأسعار . وتقرب المرتبات البيروقراطية الجارية من مستوى الكفاف ، ومن ثم فأى تخفيض لدعم الأسعار يمكن أن يحطم الوضع الاقتصادى الدقيق لغالبية قوة العمل التى تحصل على مرتبات فى مصر إذا لم تقابل بزيادة ملائمة فى المرتبات الحكومية . ومع ذلك فإن

تقديم زيادات كبيرة في المرتب إلى البيروقراطية كما هو حادث حالياً قد يكون مكلفاً بدرجة هائلة وقد تستهلك الوفورات التي تحققت بتخفيض دعم الأسعار . وفي الحقيقة فإنه إذا لم تكن الزيادات في المرتبات جزءاً من برنامج اصلاحى شامل وبعيد المدى ، إذ يمكن أن تمثل الزيادة في المرتبات البيروقراطية ليس أكثر من اعانة أقل فعالية مع ذلك . ويفرض هذه الرؤية حقيقة أن الاصلاح البيروقراطى وبخاصة تخفيض حجم البيروقراطية يعتبر جزءاً أساسياً لحزمة الاصلاح الاقتصادى المقروض على مصر وعلى دول العالم الثالث الأخرى بواسطة صندوق النقد الدولى^(٢٨) . وإلى حد كبير فقد أخذ الرئيس مبارك عهداً على نفسه أن يقاوم الاصلاحات الاقتصادية الراديكالية التي يمكن أن تسبب صعوبة هائلة بالنسبة لسكان مصر . وفي حين أن موقف الرئيس مبارك من الاصلاح الاقتصادى لا يعوق الاصلاح المستقل للبيروقراطية ، فإن الموضوعين متداخلان للغاية حتى أنه من الصعب اصلاح واحد دون الآخر .

وفي اطار الموضوع الثالث قد يجد نظام مبارك أنه من الصعب السعى وراء اصلاح بيروقراطى بعيد المدى بدون حسم الحوار بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد المصرى . وفي الحقيقة قد تكون الخطوة الأولى للاصلاح البيروقراطى في أن نقرر بالتحديد طبيعة الدور الذى على البيروقراطية أن تلعبه خلال العقد القادم . وعلى سبيل المثال فإن الباحث منا يمكن أن يتوقع أن التوسع في القطاع الخاص يمكن أن يؤدي إلى تخفيض مقابل للقطاع العام . ومن ثم يخفف عبء الاصلاح البيروقراطى . ومع ذلك ، فإن الباحث منا يمكن أن يتوقع ، على الجانب السلبى ، أن خصخصة Privatization شركات القطاع العام يمكن أن تؤدي إلى تقليص Paring حاد في عدد الموظفين ، ومن ثم يرفع Spector البطالة المتزايدة ويزيد التوترات السياسية التي تنتج عن ذلك . وأياً كان الأمر فإن الحوار فيما يتعلق بالتوازن الملائم بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد المصرى أبعد من أن يحل . ويمكن أن نشير إلى ابتعاد ذلك عن الحل أو الحسم من الاقتطاف التالى من مقابلة للرئيس مبارك أجرتها صحيفة « الوطن العربى » في نوفمبر ١٩٨٧ ، حيث قال :

إننى أتعجب من هؤلاء الذين يؤيدون بيع القطاع العام لأن هذه قد تكون خطوة خطيرة تتخذ على حساب المواطن البسيط وذلك لأن القطاع الخاص يعمل وفقاً لاحتياجات السوق وأسعاره مرتفعة وعلى ذلك ما الذى يفعله المواطن البسيط ؟ صراحة ، أنه سوف يناضل . ومن هنا يبدأ الحقد الاجتماعى وتزدهر الجريمة . ولهذا الحقد آثار خطيرة على البناء الاجتماعى ، وعلى ذلك فتوفير السلع للجمهور بأسعار معقولة يصبح فرضاً مادامت الدولة هى التى تسيطر . إذ قد يؤدي بيع القطاع العام إلى مشكلة اجتماعية اقتصادية . اننى حريص على الحفاظ على التوازن والسلام الاجتماعى . هذه أساسيات بالنسبة لى . وعلى ذلك ، فأنا أكرر أن القطاع العام يعتبر قاعدة أساسية للبناء الاجتماعى والاقتصادى المصرى . أما بالنسبة للسياحة ، فقد فتحنا الباب من أجل الاستثمار وقمنا ببيع عديد من الفنادق للقطاع الخاص . أما بالنسبة للصناعات القومية الضرورية بالنسبة لتعزيز الانتاج فإنها ينبغي أن تبقى مملوكة للقطاع العام^(٢٩) .

وأخيراً ، فإن التقدم نحو الإصلاح البيروقراطى قد يتباطأ بسبب جهود الرئيس مبارك الجديدة بالثناء فى الإصلاح الديمقراطى . إذ يمكن التعبير عن الآراء السياسية بحرية أكثر اليوم عن أى وقت منذ قيام الثورة . حيث تتنافس الأحزاب السياسية من أجل التمثيل فى مجلس الشعب ، وبفعل ذلك ، فهم يتبعون الممارسة الديمقراطية الكلاسيكية التى تؤيد السياسات التى من المحتمل أن تكسب غالبية الأصوات . وفى هذا الصدد ، فأننا ينبغى أن نلاحظ أن البيروقراطية المصرية تعتبر جمهوراً Constituency كبيراً وهاماً إذ تقدر البيروقراطية بواسطة كثير من أعضائها باعتبارها نظاماً للامن . وأن أى جهد قد يغير راديكاليا ظروف الامن والرفاهية بالنسبة للبيروقراطية قد يكون ضاراً من الناحية السياسية بالمكانة المسيطرة بحزب الرئيس مبارك الديمقراطى الوطنى .

وتعتبر اعتبارات السياسة التى تتعوق رغبة الرئيس مبارك فى الإصلاح البيروقراطى بعيد المدى اعتبارات حقيقية وليس من السهل حلها . ومع ذلك تبقى الحقيقة القاسية مؤكدة أن الإصلاح البيروقراطى ضرورى لحل الازمات الاجتماعية والاقتصادية التى تمرق حالياً المجتمع المصرى .

المراجع

(١) ندين للاستاذ حسن يوسف باشا ، الرئيس السابق للديوان الملكي ، لوجهات نظره العميقة في العملية البيروقراطية خلال السنوات الاخيرة من العصر الملكي . غير ان الاراء التي طرحناها تعبر عن وجهة نظر المؤلفين ، وليست وجهات نظر الاستاذ حسن يوسف . وبخاصة مذكراته : القصر ، ودوره في السياسة المصرية ١٩٢٢ - ١٩٥٢ (القاهرة ، الاهرام ، ١٩٨٢ نص عربي) . ومن اجل وجهة نظر هامة في هذه الفترة يمكن ان نرجع ايضا لمؤلف جاك بيرك Jacques Berque

Egypt : Imperialism and Revolution (New York : Praeger, 1972).

(٢) John Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat : The Political Economy of Two Regimes (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1983); R. Hrair Dekmejian, Egypt Under Nasser (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1971); Derek Hopwood, Egypt : Politics and Society 1945-1981 (London : Allen and Unwin, 1982); P.J. Vatikiotis, Nasser and His Generation (New York : St. Martin Press, 1979).

(٣) Arab Political Encyclopedia, (Cairo : Documentation and Research Center, Information Department, July 1961), PP. 42 - 49.

(٤) Abdel-Karim Ibrahim Darwish, "Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt" (Ph. D. Dissertation, New York University, 1962).

(٥) John S. Badeau, "The Problem of Stability Among Middle East Governments" in Harvey P. Hall, ed; The Evolution of Public Responsibility in the Middle East (Washington, D.C. : The Middle East Institutes 1955).

(٦) Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency : The Deadlock in Egyptian Administration". Middle East Studies 18, No. 3 (July 1982), pp. 286 - 99.

(٧) Frederick Harbison and Ibrahim Abdel Kader Ibrahim, Human Resources for Egyptian Enterprises (New York : McGraw-Hill, 1958).

(٨) Samir M. Youssef, System of Management in Egyptian Public Enterprises (Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University in Cairo, 1983), pp. 26-27.

(٩) Darwish, "Bureaucracy and Social Change", Chapters 7 and 8.

(١٠) رمزي زكي ، الازمة الاقتصادية المصرية (القاهرة : مكتبة مديوني ، ١٩٨٣ . حيث يهتم الفصل التاسع بصفة خاصة بهذا الموضوع .

Also see : Henry J. Burton, Four Issues on Economic policy in Egypt (Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation, 1980); Economic Studies Unit, Recent Developments in Egyptian Economy (Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation, 1981); Henry J. Burton, "Egypt Development in The Seventies", Economic Development and Cultural Change 31, No. 4 (1983), pp. 679-904; Kate Gillespie, Tripartite Relationship : Government, Foreign Investors, and Local Investors During Egypt's Economic Opening (New York : Praeger, 1984).

(١١) تستند هذه المناقشة على مقابلات أجريت في القاهرة خلال الفترة من ١٩٨٢ الى ١٩٨٦ . يمكن ان نجد تحليلا

شاملا لبرنامج المساعدة من الولايات المتحدة في القاهرة عند William J. Burns Economic Aid and American Policy Toward Egypt 1955 - 1981 (Albany, N.Y. : State University of New York Press, 1984); Marvin G. Weinbaum, Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid (Boulder, Colo. : Westview Press, 1986).

Allen Kopec, "USAID In Egypt : In Interview with Frank Kamball, Director of USAID in (١٢) Egypt", Cairo Today, November 1985, pp. 16 - 17.

Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency". (١٣)

يلاحظ الايوبى في هذا المقال انه بين ١٩٥٢ والتسعينات : انتجت مصر ٢٥٠,٠٠٠ خريجا جامعا ، حيث وجدوا كلهم وظائف في البيروقراطية .

(١٤) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، ص ١٠٩ .

(١٥) الاهرام ، ٣ مايو ١٩٧٧ .

(١٦) روز اليوسف ١٣ فبراير ١٩٧٨ .

(١٧) الاهرام ، ١٦ ديسمبر ١٩٧٧ .

(١٨) الاهرام ، ٨ يوليو ١٩٧٧ .

(١٩) الرئيس حسنى مبارك ، خطاب امام المؤتمر الاقتصادى ، ١٣ فبراير ١٩٨٢ (القاهرة وزارة الاعلام ، يناير ١٩٨٣ ، ص ص ٦٦ - ٦٧ .

(٢٠) نفس المرجع .

(٢١) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، الفصل التاسع .

Gregory Kats, "The Population Factor", Cairo Today, January 1983, pp. 26 - 44. (٢٢)

(٢٣) معدوح مهران ، بحث في مركز السيطرة ، مجلة المصور الاسبوعية ، ٨ يونيو ، ١٩٨٤

(٢٤) مبارك ، خطاب امام المؤتمر الاقتصادى .

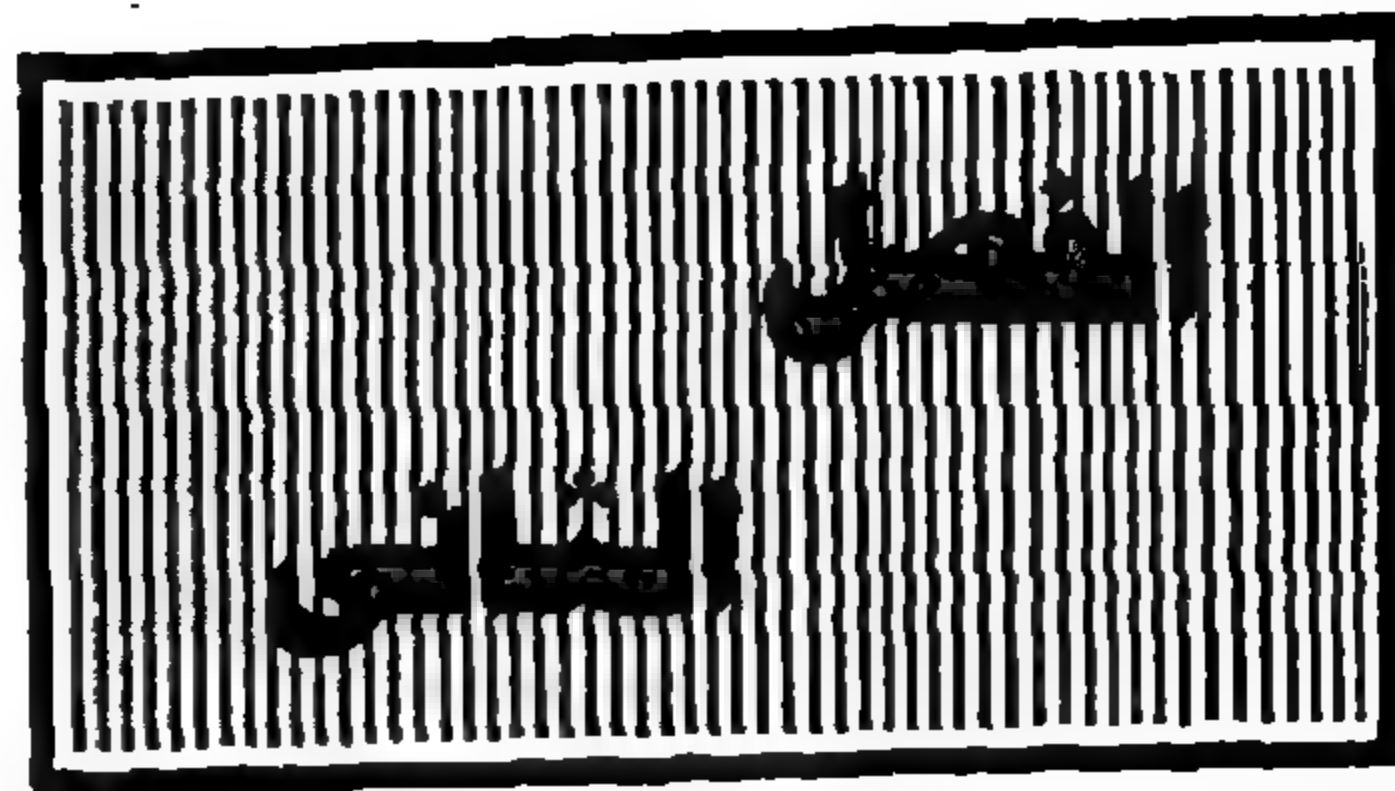
(٢٥) الرئيس حسنى مبارك ، خطاب في افتتاح الدورة الجديدة لمجلس الشعب المصرى ، ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ ، الاهرام ، ١٤ نوفمبر ، ١٩٨٥ .

(٢٦) نفس المرجع .

(٢٧) نفس المرجع .

Irving Louis Horowitz, "The 'Rashomon' Effect : Ideological Proclivities and Political (٢٨) Dilemmas of The IMF". Journal of International Studies, 27, No. 4 (Winter 1985-86).

(٢٩) حسنى مبارك : هذه كلمتى للقمة العربية في عمان ، الوطن العربى ، رقم ٣٤ - ٥٨٠ ، ٦ نوفمبر ، ١٩٨٧ ، ص ص ٢٨ - ٣٣ .



الوسط البيروقراطي

يعتبر تحديد التحديات التي تواجه مصر والبيروقراطية المصرية في سعيها من أجل التنمية الاجتماعية الاقتصادية مهمة سهلة نسبياً . ويصبح تقدير كفاءة البيروقراطية المصرية لمواجهة هذه التحديات مهمة أكثر صعوبة إلى حد كبير . فما هي الخصائص التي ينبغي أن تمتلكها البيروقراطية المصرية إذا كان عليها أن تواجه تحديات العقد القادم ؟

وما زالت الأعمال الأمبريقية والنظرية فيما يتعلق بتقدير قدرة البيروقراطية في بداياتها الأولى^(١) . وبدون شك يوجد اتفاق شامل على اعتبار القدرة البيروقراطية وظيفة لأربعة متغيرات أساسية على الأقل . المتغيرات البنائية أو التنظيمية ، المتغيرات السلوكية ، والمتغيرات البيئية . وقد ركز مشروع الأهرام على الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية : سلوك المديرين والاتجاهات ، والآراء ، والقيم التي تشكل هذا السلوك . ومع ذلك ، فالسلوك لا يقع في فراغ . وكما سوف يكشف التحليل بعد ذلك . فقد تأثر سلوك الرسميين المصريين إلى حد كبير بموقعهم التنظيمي مثل تأثرهم بأبعاد عديدة تنتمي لبيئتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأشمل . وسوف يقدم الفصل الحالي البداية لتحليل تال لسلوك البيروقراطية المصرية (الفصول من الثالث وحتى السابع) عن طريق تحديد القيود البيئية والتنظيمية الأساسية التي تعمل في ظلها البيروقراطية المصرية .

القيود البنائية على القدرة التنموية

يتضمن البناء البيروقراطي عدداً من العناصر المتصلة بميكانيزمات البيروقراطية وتنظيمها ووحداتها الخاصة بها . وفي إطار هذه المجموعة البنائية يجد الباحث الاهتمامات الإدارية الكلاسيكية مثل توزيع الوظائف والمسئوليات وتدرجات السلطة ، والكوادر والاتصالات الرسمية والتأزر داخل الوحدات البيروقراطية وبينها وبعضها البعض ، والتجنيد أو التعيين Recruitment والتدريب والمرقيات والحوافز والترقيات . ويقع داخل هذه المجموعة البنائية أيضاً موضوعات التجهيز ، والبيئة الفيزيائية للعمل ، والوحدات المتصلة بها ذات الطبيعة غير الحية ، والتي لها تأثيرها على العملية الإدارية .

وتؤثر الاهتمامات البنائية على القدرة التنموية للبيروقراطية بأسلوبين على الأقل .
الأول ، أن الترتيبات البنائية للبيروقراطية تؤثر على قدرتها الفيزيائية لتنفيذ الوظائف ،
إذ أنه كلما كان البناء الإداري للبيروقراطية أكثر رشدا كلما كانت قدرتها المحتملة
أكبر في تنفيذ المهام المعقدة بكفاءة عالية . والثاني ، أن الترتيبات البنائية للبيروقراطية
تلعب في الغالب دورا بارزا في تشكيل سلوك رجال الإدارة . وسوف تشكل القضية
الآخيرة موضوعا متكررا خلال كل الفصول التحليلية .

ومن المنطقي أن يبدأ تحليل المشكلات البنائية التي تحد من قدرة البيروقراطية
المصرية على العمل بكفاءة عن طريق فحص التكامل التنظيمي للبيروقراطية باعتبار أن
لها وجودا كليا . ويتعلق ذلك بمدى « رشد » البناء التنظيمي للبيروقراطية المصرية .

ولا تؤسس الإجابة على هذا السؤال - مثلما قد نتوقع - الثقة في قدرة
البيروقراطية المصرية على أن تلعب دورا ديناميا في العملية التنموية . إذ تتكون
المؤسسة البيروقراطية في مصر من ثلاث جماعات متميزة من منات الموظفين ، وتنتمي
المجموعة الرئيسية للوزارات ، والمؤسسات العامة والمجمعات العامة ، والحكومات
المحلية أو الخاصة بالمحافظات . وتتميز الخطوط الرئيسية للوزارات الموروثة من الملكية
بأنها مازالت محتفظة بطبيعتها الأساسية بدرجة ما . فإلى جانب إنها قد نمت من
حيث العدد فإن بناءها التنظيمي قد تغير تغيرا محدودا على مدى العقود الثلاثة
الماضية .

وبصدد القوانين الاشتراكية Socialization Laws في عام ١٩٦١ تم تأميم
المشروعات التجارية والصناعية وأصبحت جزءا لا يتجزأ من المؤسسة البيروقراطية .
وبرغم أن المؤسسات العامة المندمجة كانت متميزة فنيا عن البيروقراطية التي تعتبر
عناصر رئيسية للوزارات فإن رغبة نظام ناصر في تركيز سيطرته على جهازها
البيروقراطي المتباين ساعدت الوزراء المعنيين على ممارسة سلطة ملموسة على
المؤسسات العامة التي تخضع لسلطاتهم^(٢) . وبرغم ذلك ، فإنه بعد فترة وجيزة من
قيام نظام السادات أصبحت اللامركزية الإدارية هي النظام المتبع . وقد وصف
ريتشارد نيروب Richard Nyrop هذه العملية ببلاغة قائلا :

« كانت هناك في النظام القديم اثنتان وستون سلطة عامة ومؤسسات للخدمة
العامة مسئولة عن ٦٠٠ شركة عامة . وقد قامت مؤسسات الخدمة العامة بالخدمات
الأساسية ، على سبيل المثال ، النقل ، الرعاية الصحية ، والاتصالات في مستوى من
الانضباط ، والرسوم Fees المنخفضة وبدون أرباح . وكانت السلطات العامة تتشكل
لتسيطر على الشركات التي تراقب المشروعات المضافة والتي تجمع مع بعضها
باعتبارها تؤدي وظائف متماثلة . وكانت السلطات العامة تتق في وظائف التخطيط ،
والميزانية ، والاستشارة وتعمل على صياغة التآزر بين الشركات التي توجه نحو
المشروعات بدافع الربح . وكانت السلطات والتنظيمات الاثنتان والستون موضوعة
تحت سيطرة الوزارات الملائمة وظيفيا ، والتي تختص بمهمة التخطيط ، والميزانية ،
وصياغة التآزر بين أنشطة المتابعة الشهرية لكي تشرف على التنفيذ . مع ذلك ، ففي
عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١٦٧ الذي ألغى السلطات العامة لصالح مجالس

قطاعية عليا ، ومن ثم ، فقد جعلت روابط السيطرة صارمة بين الوزارات والشركات العامة . هذه الشركات تركت لكي تعمل بحرية وبدون أى إشراف نظامى - Institutional وبالمثل استرخت العلاقات بين الوزارات وتنظيمات الخدمة العامة من الناحية الظاهرية لدعم المرونة والكفاءة . وقد أدت هذه السياسات الخاصة باللامركزية إلى نتائج مختلطة . فلأنها كانت تعمل في فراغ تنظيمي حدث انهيار في السيطرة والقدرة على المحاسبة بدون زيادة واضحة في الكيف أو كم الإنتاج . وفي بعض الحالات تهيء سياسات النظام الفرص لانتشار الفساد والاثراء الخاص^(٣) .

وتتكون الطبقة الثالثة من رجال الإدارة في ستة وعشرين محافظة ، وبالمثل رجال الإدارة في المراكز والقرى الذين يعينون بواسطة حكام المحافظات . كما هي الحال بالنسبة للمؤسسات العامة والشركات العامة ، فقد شهد عصر السادات لامركزية السيطرة على بيروقراطية المحافظ . وفي الحقيقة ، ألغيت في ١٩٨٢ وزارة الحكم المحلي ، بحيث تركت وضعا أضعفت فيه السيطرة الوزارية المباشرة على بيروقراطية المحافظات إلى حد الانفصال^(٤) .

وحيثما يعتبر البناء التنظيمي للبيروقراطية المصرية ، غير عملي للغاية . حيث لم يكن واضحا تماما أن اليد اليمنى تعرف ما تفعله اليد اليسرى . وتشابكت الوظائف بين المؤسسات ، وأصبح التآزر بين الوحدات البيروقراطية في أحسن الأحوال معطلا . ومع ذلك تعتبر المشكلات التنظيمية مجرد قمة جبل الثلج الجليدي . بالإضافة إلى ذلك هناك بعض المشكلات البنائية التي تضعف الانجاز الشامل للبيروقراطية المصرية كمشكلة الروتين Red Tape وهو المفهوم الذي يشار إليه في مصر باعتباره روتيننا . فالقليل في مصر ينجز بدون عديد من الإجراءات كدفع الرسوم والتوقيعات ، والإجازات ، والدمغات . وتعتبر القوانين واللوائح معقدة ، وغامضة ، بل ومتناقضة في الغالب . إلى جانب أن السلطة شديدة التركيز في العادة في يد كبار الموظفين تسبب التأخيرات والاختناقات باعتبارها موضوعات تحل بواسطة الرؤوسين الذين ينتظرون أن يكافئهم المشرف عليهم . وفي الغالب يحول الروتين وعبادة القوانين أكثر التصرفات بساطة إلى مسائل معقدة . وفي خطابه إلى مجلس الشعب في عام ١٩٨٥ كرر الرئيس مبارك ذكر جمود البيروقراطية والروتين باعتبارهما عوامل أساسية لا تشجع على النمو الاقتصادي في مصر^(٥) . حيث قال أن الروتين البيروقراطي قد أدى إلى تباطؤ تنمية القطاع الخاص لكونه أعاق المصريين المغتربين من وضع مدخراتهم في البنوك المصرية إضافة إلى أنه أعاق التعاون بين الحكومة والجمهور .

ووفقا لما يذهب إليه نزيه الأيوبي وسمير يوسف وهما من أكثر ناقدى البيروقراطية المصرية قسوة تعاني البيروقراطية المصرية من عدد من العيوب البنائية الأخرى بالمثل^(٦) . فالمكاتب مكتظة بالموظفين ، والانسجام بين المهارة والوظائف يقال أنه عشوائى في أفضل الأحوال . والتآزر ضعيف بين الوحدات الإدارية . والوظائف متداخلة تؤدي إلى الصراع بين الوحدات الإدارية وإلى ميل الوظائف الهامة إلى الاختلاط . ودائما لا تكون المعلومات المتاحة للموظفين دقيقة . وقد أكد رمزي زكي على سبيل المثال أن البيروقراطية تفتقد المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل في

مصر ، وهو احصاء ذو أهمية قصوى بالنسبة لجهود التنمية^(٧) . وقد كان مشروع الأهرام نفسه عاجزاً عن امتلاك صورة واضحة عن كيفية تقييم المؤسسات العامة بالنظر إلى فاعليتها النسبية .

وتدان البيروقراطية المصرية أيضاً بسبب مستوى المهارة المتدنى للعاملين فيها ، وهي الحالة التي تتجه إلى الأسوأ بسبب المستويات المنخفضة للمرتبات وسياسات التوظيف الموضوعة لتوفير العمل بالنسبة لخريجي جامعات مصر الكثيرة . إذ نجد أن إجراءات التقييم ليست صارمة وتفشل في التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين^(٨) . ومن الممكن فصل العمال غير المنتجين نظرياً ، ومع ذلك ، فهي عملية صعبة حتى أن قليلاً من رجال الإدارة هم الذين وجدوا أنها تستحق جهودهم . وأخيراً ، نجد أن البناء الفيزيقي للبيروقراطية المصرية يعتبر قدرتها التنموية . إذ تعمل المكاتب لأن تكون متناثرة الأمر الذي يزيد من صعوبة عملية الاتصالات الصعبة فعلاً . وتظل معدلات معالجة البيانات بدائية وناقصة في معظم المجالات . وتعمل ظروف العمل لأن تكون صعبة ومزدحمة للغاية .

ولا نحتاج إلى القول بأن المشكلات البنائية للبيروقراطية المصرية تؤثر في سلوك العمال والموظفين المصريين حيث تؤثر مستويات المرتبات المنخفضة على معنويات العامل ، ويجد معظم موظفي الحكومة في البحث عن وظائف ثانية وثالثة . وتفرض أنماط السلطة المتدرجة تركيز السلطة في يد الموظفين القائمين بالوظائف الاشرافية ، الأمر الذي لا يشجع رؤوسهم على الاضطلاع بالمسئولية . وتساهم ظروف العمل المزدحمة وزيادة عدد الموظفين في الشكوى من كسل العامل ولا مبالاته إلا أن ذلك لا يعنى أننا نفترض أن المشكلات السلوكية التي تواجه البيروقراطية المصرية نتيجة للعيوب البنائية تعتبر عاملاً يساهم في ذلك .

بيئة البيروقراطية في مصر : المتغيرات الاقتصادية

تتكون البيئة البيروقراطية في مصر من ثلاثة مكونات أساسية : وتحتاج البيئة الاقتصادية التي تعمل في نطاقها البيروقراطية المصرية إلى الدراسة . إذ تعتبر مصر بلداً فقيراً ذا موارد طبيعية محدودة ، تستورد حالياً ضعف ما تصدر . وتستهلك التكاليف الادارية فعلاً نصيب الأسد من ميزانية الدولة . وليست هناك أية مرونة في الميزانية لزيادة المرتبات أو للبدء في برامج مكلفة للحوافز . وعلى العكس ، فإن كل تحليلات الأوضاع المالية لمصر توضح في الحقيقة الحاجة إلى التخفيض الحاد في النفقات الحكومية إذ ينبغي تنفيذ أية جهود لزيادة الانتاج عن طريق الحوافز المالية في نطاق التوزيع القائم للميزانية . وقد يكون ذلك مهمة صعبة ، وذلك لأن المرتبات تعتبر - كما سوف يشير التحليل أخيراً إلى ذلك - المصدر رقم واحد لعدم الرضاء الوظيفي داخل البيروقراطية المصرية .

وتتمثل الحقيقة الثانية للحياة التي تواجه البيروقراطية المصرية في أن المرتبات في القطاع الخاص أو في دول البترول تعتبر أعلى بعدة مرات من المرتبات في الخدمة

الحكومية . ووفقا لذلك ، تعاني البيروقراطية استنزافا مستمرا للمهارات والخبرات سواء للقطاع الخاص أو لدول الخليج . وتقل هذه العيوب بوضوح من قدرة البيروقراطية على أن تلعب دورا ديناميا في العملية التنموية .

ويشكل الارتفاع المستمر لمعدلات التضخم التي أزعجت مصر خلال العقد الماضى العنصر الثالث في البيئة الاقتصادية . وفي حين أن الانفاقات الحكومية قد تضاعفت بين عام ١٩٧٣ وعام ١٩٨٠ أكثر من أربع مرات ، فإن القوة الشرائية للموظفين الذين يتقاضون مرتبات انخفضت بصورة مستمرة برغم الزيادات في مستويات المرتبات ، التي قدمت للتكيف مع الضغوط التضخمية^(١٠) الأمر الذي دفع الرئيس مبارك في نفس الوقت إلى أن يشكو من أن المرتبات قد اقتربت من مستويات المرتبات في « بعض الدول المتقدمة » وفرضت تهديدا على القدرة التمويلية للحكومة ، فقد اتضح أن حوالى ٨٩٪ من الموظفين الذين أجرى عليهم البحث وجدوا أنه من الضروري أن تكون لهم وظيفة ثانية . وبالتأمل مليا في التعقيدات الشديدة للاقتصاد المصرى فقد استند تقدير الرئيس مبارك لتكاليف العمالة المصرية في القطاع الحكومى على التكاليف الكلية التي تضم المرتبات والعلاوات العائلية ، والحوافز ، ومشروعات التأمين ، وبرامج الدعم المتنوعة . ويستند تقدير الموظفين لقدرة الشرائية - واحساسهم بالحرمان النسبى في مواجهة القطاع الخاص - على بقية الراتب بعد خصم الضرائب .

وينبغى أن نضيف إلى هذه الصورة المعقدة والبائسة مشكلة دعم الحكومة لأسعار السلع والذي قفز من حوالى ٩,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى في عام ١٩٦١ إلى ٤٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى في ١٩٧١ إلى ٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى في عام ١٩٨٢ . وإذا كان هذا النظام قد تأسس أصلا لتخفيف الصعوبات والحرمان Dislocations أثناء الحرب العالمية الثانية فقد تزايد نظام دعم الأسعار تدريجيا خلال الستينيات من هذا القرن بحيث شكل عنصرا هاما مكونا في السياسات الاشتراكية الاقتصادية لمصر أو سياسات الرفاهية . ومع ذلك ، فقد بدأت فترة من التضخم المتصاعد والتي تصاعدت بانخفاض قيمة الجنيه المصرى الذي انخفض من أربعين قرشا للدولار الواحد إلى ثمانين قرشا للدولار خلال فترة لا تتجاوز عدة شهور^(١١) ، إضافة إلى الارتفاع الدرامى في تكاليف الواردات المصرية نتيجة لتصاعد أسعار البترول والتضخم على الصعيد العالمى^(١٢) . وبذلك فقد أصبحت الزيادة في دعم الأسعار بالنسبة للسلع الأساسية عنصرا أساسيا في الحفاظ على قيمة المرتبات الحكومية ، ناهيك عن ذلك الحفاظ على حياة فقراء مصر .

ومن وجهة نظر موظفى هيئة المعونة الأمريكية وصندوق النقد الدولى فإن تخفيض دعم الأسعار أو الغاءه كلية يعتبر ضرورة اقتصادية لا مهرب منها . ومع ذلك ، فإن أى تغيير في دعم الأسعار ، يمكن أن يؤثر بصورة خطيرة على معنويات البيروقراطية ، كما هى عليها الآن الأمر الذى قد يقود إلى هروب الموظفين إلى القطاع

(١٠) بلغ الآن سعر الدولار بالجنيه المصرى نحو ٢.٢٢ جنيها .

الخاص . وإذا كان على البيروقراطية المصرية أن تلعب دوراً فعالاً في العملية التنموية ، فإن عليها أن تتحمل معاناة الانهيار الأكثر في معنوياتها ، أو النقص المتزايد في كوادرها التي تمتلك الخبرة .

بيئة البيروقراطية المصرية : المتغيرات السياسية

لفحص تأثير المتغيرات السياسية على البيروقراطية المصرية ، فإن القضية الأولى التي ينبغي ملاحظتها تتمثل في أن البيروقراطية تنفذ القرارات التي أصدرتها الصفوة السياسية(*) . فإذا كانت قرارات القادة المصريين تفتقد الوضوح ، أو أن الأولويات غامضة وغير ثابتة ، فإن البيروقراطية سوف تتخبط في بحر من الغموض . وبينما نجد أن بعض الوحدات سوف تصاب بالشلل بسبب افتقادها للتوجيه ، فإن الوحدات الأخرى سوف تقفز من أولوية إلى أخرى في إطار لعبة دائمة من التخمين ، بينما ما تزال وحدات أخرى تسعى وراء المشروعات المفضلة للقيادات بأسلوب غير متآزر أو فيه نوع من الخصوصية . وبكل اخلاص ، لم يقدم النظام السياسي للبيروقراطية لا التوجيهات الواضحة ولا الأولويات المحددة . وهي الظاهرة التي تتضح في الإجراءات والقواعد الحكومية المعقدة . ناهيك عن ذكر الحيرة الحكومية فيما يتعلق ببعض الموضوعات الحساسة كسياسة تعيين الخريجين والتفاعل أو التعامل بين القطاعين العام والخاص .

وبنفس الأسلوب فإن على القادة السياسيين في مصر أن يوضحوا الأولويات فيما يتعلق بوظائف البيروقراطية . وبالتحديد ، فإن على الحكومة أن تختار بين البيروقراطية القادرة على أن تلعب دوراً دينامياً وفعالاً معقولاً في العملية التنموية ، وبين البيروقراطية المؤسسة لكى تزيد من الرفاهية الاجتماعية ، عن طريق استيعاب أجيال متعاقبة من الخريجين . فهم لا يمكنهم امتلاك البيروقراطية ذات السياستين . فقد انتهت توجهات الرفاهية الاجتماعية للحكومات المصرية السابقة إلى زيادة هائلة في كوادرها وموظفي البيروقراطية ، ومن ثم فقد أعاققت المؤسسات عن تبني إجراءات تقييمية تلك التي تميز بين الشخص المنتج والكسول . فضلاً عن ذلك ، تعكس المرتبات الحكومية الرغبة في تقديم أجر الكفاف بالنسبة لكثير من المستخدمين وليس أجراً تنافسياً إلى موظف بيروقراطي كفاء يعتمد عليه . ومن الطبيعي أن تضر هذه السياسات بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وقد ساهم القادة السياسيون لمصر أيضاً في خلق مشكلات البيروقراطية المصرية لأنهم كانوا يطلبون أكثر مما تستطيع البيروقراطية إنجازه بدرجة معقولة . وقد فشلوا أيضاً في توفير الموارد الضرورية لإنجاز هذه المطالب . والمطالب التي تتجاوز الموارد لا جدوى منها . وفي هذا الإطار نحتاج فقط لأن نلاحظ أن المطالب التي كانت مفروضة على البيروقراطية خلال نظام ناصر قد أربكت لغاية البناء الضعيف

(*) بذلك تكون البيروقراطية المصرية قد التفتت إحدى الخصائص الأساسية التي تميز النموذج المثالي للبيروقراطية كما صاغها ماكس فيبر والذي رأى ضرورة انفصال البيروقراطية عن النظام السياسي أو عن سلطة الدولة في المجتمع .

للبيروقراطية ، حتى أن هذا البناء استمر يعانى من الفوضى التنظيمية ومن أنماط السلوك المصممة من أجل البقاء وليس من أجل الانتاج ، وتشكل أنماط السلوك هذه موضوعاً للاهتمام الواضح في المراحل الأخيرة من التحليل .

وفضلاً عن ذلك ، لم يرفض السياسيون المصريون تطويع قواعد البيروقراطية لصالح الأصدقاء والمؤيدين . فقد احتفظ رجال السياسة بالمراكز للموالين لهم ، ومن ثم أثروا على التقييم ، والتنظيم . وعلى سبيل المثال يقرر ١٠٪ من عينة مشروع الأهرام طواعية أنهم قد شغلوا وظائفهم عن طريق الوساطة . هذه الوساطة أو التأثير ذات طبيعة داخلية بالنسبة للبيروقراطية ، وليست سياسة في طبيعتها ، وإن كان هناك ما يشير إلى أن هذه العملية الوساطة ما زالت حية وقوية . وقد تدخل تأثير المتغيرات السياسية في البيروقراطية المصرية متخذة المظهر الأيديولوجى . وقد طلب نظام ناصر - وإن لم يتسلم - بيروقراطية تتبنى الأيديولوجيا الاشتراكية حيث يشغل المراكز البيروقراطية الرئيسية أفراد يتميزون بولائهم للنظام ، وهى السياسة التى كررها الرئيس السادات . ذلك لا يفترض أن القادة المصريين ليسوا نمطاً فريداً في جعل الولاء السياسى والأيديولوجى شرطاً أساسياً للتعيينات البيروقراطية بل ما نريد أن نوضحه أن مثل هذه السياسات لها تأثير مضعف أو موهن للإنجاز البيروقراطى .

وأخيراً ، فقد سلب السياسيون المصريون من البيروقراطية المصرية فعاليتها بسبب جهودهم من أجل السيطرة على البيروقراطية والتحكم فيها . فمع ظهور الدولة الاشتراكية عند بداية الستينات من هذا القرن أوضحت الحكومة المصرية ميلاً ملحوظاً من التخطيط المبالغ فيه ، والسيطرة المبالغ فيها كذلك .. جزئياً ، فقد نجح هذا التخطيط المبالغ فيه من الرغبة في تعظيم الامكانية التنموية للموارد القائمة في أقصر وقت ممكن . وهو يعكس أيضاً التوجه الاشتراكى للنظام وبالمثل ميل السياسيين والمخططين المصريين لتعويض نواحي النقص الواضحة للبيروقراطية عن طريق إجبار الوحدات البيروقراطية على أن تعمل داخل نطاق ضوابط وخطط صارمة . مع ذلك ، فإننا نجد أن هذه الضوابط والخطط جامدة للغاية ومعقدة للغاية أيضاً . ولذلك فإنها قد خنقت البيروقراطية عن طريق تحديد نطاقها في إصدار القرارات غير المركزية وبطلب مستويات من التأخر والتوقيت في الإنجاز لا تستطيع البيروقراطية إنجازها(*) . ولأن البيروقراطية قد أحبطت بواسطة المطالب والضوابط المتزايدة فإننا نجد أنها قد تراجعت لتحتوى وراء حائط الروتين واللوائح . وبالنظر إلى التأثير الموهن للضوابط المتزايدة المفروضة على شركات القطاع العام كتب سمير يوسف قائلاً :

« إن هذا النمط من الضوابط يشجع على الجمود في تطبيق القواعد واللوائح وذلك لتجنب المساءلة في النهاية من قبل كبار موظفى المؤسسة حتى لو أدى هذا الجمود إلى الخسارة . ويمكن أن يصبح هذا المدخل ، وهو الذى يعتبر امتداداً لنظام العمل في البيروقراطيات الحكومية قاتلاً ومسبباً للانهايار في المشروعات المنتجة . فإذا

(*) ويعنى هذا الاتجاه أن غالبية القيادات البيروقراطية التى تم تعيينها خلال هذه الفترة كانت ذات طبيعة عسكرية بالاساس وتذكر أن الثقافة العسكرية تؤكد على بعدين : الاول مركزية الاوامر ، والثانى درجة عالية من الانضباط والصرامة في تنفيذ الاوامر الامر الذى أعاق قدرة البيروقراطية المصرية على التجديد والابداع خلال هذه الفترة .

منحت شركات القطاع العام استقلالاً كافياً ، وتحررت من نظام القواعد واللوائح المرهقة فإن ضبطها أو تنظيمها يمكن أن يعتمد على النتائج التي تحققت «^(١٢) . وقد عطلت حرب يونيو ١٩٦٧ التخطيط المركزي الذي جسده الخطة الخمسية ثم عطلته بعد ذلك سياسات الانفتاح في السبعينات من هذا القرن ، وهي السياسات التي أنتجت مزيجاً قريداً من التخطيط المركزي في القطاع العام وسياسات الحرية الاقتصادية في القطاع الخاص . وإلى حد كبير فإن هذا الخليط من سياسات التخطيط والحرية الاقتصادية قد نقل لمصر أسوأ ما في العالمين : الاشتراكية ذي التخطيط المركزي ، والحر الذي يعتمد على قوانين السوق^(١٣) .

وقد كان الرئيس مبارك على وعى بتأثير الضغوط السياسية التي أضعفت الإنجاز البيروقراطي ، ومن ثم فقد أصدر أخيراً التوجيهات لتخفيف التدخل السياسي في شركات القطاع العام . ومن بين موضوعات كثيرة حضر الرئيس مبارك على الوزارات إصدار أية قرارات جديدة تعوق الاستقلال الإداري لمشروعات القطاع العام . وبالمثل فقد أصدر تعاليمه إلى الوزارات لمنح مديري شركات القطاع العام القدرة على ترشيد مهاراتهم الإنسانية بواسطة الاستخدام الموجه لآليات الحوافز والعقوبات . وبرغم أن هذه خطوات صغيرة يتم بواسطتها التصدي لمشكلة كبيرة ، غير أنها تشكل تسليماً بالمشكلة ، ثم هي في النهاية خطوات في الاتجاه الصحيح .

بيئة البيروقراطية في مصر : المتغيرات المتعلقة بال جماهير

تعتبر الجماهير هدف النشاط البيروقراطي . ويعتبر الجمهور في دول العالم الثالث كمصر البؤرة الأولى للتحديث الاجتماعي والاقتصادي أيضاً . وتعتبر البيروقراطية هي الجهة التي عليها أن تبني التنمية للجماهير وتشجع على مشاركة الجماهير في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للدولة . وكجزء أساسي من هذه العملية فإن على البيروقراطية أن تجسد القدوة في بناء ثقة الجماهير في الحكومة إزاء أنها ينبغي أن تقنع الجماهير بأن الحكومة يمكن أن تحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه الدولة ومواطنيها . وترتبط قدرة البيروقراطية على أداء دور دينامي في العملية التنموية بصورة معقدة حينئذ بمستويات الصدق والثقة بين البيروقراطية ، والجمهور المتعامل معها . فالبيروقراطية التي تشجع على شك الجمهور ومقاومته في كل لحظة سوف تجد مهمتها صعبة في الحقيقة . وبسبب محورية علاقات كل من الجماهير والبيروقراطية بالتنمية الاقتصادية في مصر فإننا سوف نقرب من هذا الموضوع من خلال منظورين . إذ سوف نركز المناقشة الحالية لبيئة الجمهور على الأنماط التاريخية للتفاعل بين البيروقراطية والجماهير . وسوف يفحص الفصل السادس بدوره اتجاهات البيروقراطية نحو الجمهور .

يبدأ التاريخ الحديث للبيروقراطية بحكم محمد علي ومحاويلته لتحويل مصر إلى قاعدة عسكرية لطموحاته الاستعمارية . وقد كان معظم كبار الموظفين الحكوميين خلال هذه الفترة من أصول مملوكية وتركية . وبسبب أصولهم الأجنبية فقد تبنا قيم

بلاط محمد على واتحدوا بها . وبشكل جماعى شكلت الصفوة السياسية والبيروقراطية وحدة واحدة مكرسة لحكم الجماهير . وكما وصف لين Lane هذه الفترة في مؤلفه « أخلاق وعادات المصريين المحدثين » .

حيث قال : كانت الخدمات قليلة والضرائب كثيرة^(١٤) . وكان موظفو الحكومة متعسفين متقلبين ومتهربين . وقد كانت عدم ثقة الجماهير في البيروقراطية استجابة رشيدة لكل حقائق هذه الفترة ، حيث كان الخداع والاحتيال وسيلة للبقاء .

وبمجيء فترة الحكم البريطانى شجع المصريون على الدخول في الخدمة الحكومية أثناء محاولة بريطانيا إمداد ورثة محمد على الأقل طموحاً بأسس الدولة الحديثة . ومن ثم فقد تأسست النظم التعليمية لتجهيز أسس المهن البيروقراطية . وفي الحقيقة تأسست خلال هذه الفترة لأول مرة في مصر العلاقة بين الجامعة والخدمة الحكومية ، وهي العلاقة التي وصلت إلى حدها الأقصى في سياسة ناصر لتعيين الخريجين^(*) فقد كان على معظم المصريين لكي يلتحقوا بالبيروقراطية خلال هذه الفترة أن يكونوا من أبناء الأرستقراطيين أو ملاك الأرض الذين كانوا يتطلعون لأن يضعوا أولادهم على طريق السلطة والأمان الاقتصادي . وقد تزايد أيضاً الاندفاع نحو البيروقراطية بسبب الندرة المتزايدة للأرض وغياب قطاع صناعى قوى . فقد كان الاختيار محدوداً أمام كثير من أبناء الطبقات العليا إذا لم يكن أمامهم سوى الالتحاق بالمهن البيروقراطية . فبعد الانتهاء من دراساتهم الجامعية فإنهم يتحولون إلى البيروقراطية بصورة طبيعية كما يتحول النهار إلى الليل . ومع ذلك فقد ظلت الفجوة بين البيروقراطية والجماهير كبيرة ، حيث استبدل فقط أبناء إحدى الأرستقراطيات بأخرى .

وقد كان على ثورة ١٩٥٢ أن تغير جذرياً التركيب الاجتماعى للبيروقراطية . فقد حول التعليم المجانى بالإضافة إلى سياسة تعيين الخريجين البيروقراطية إلى نظام يستند إلى الجماهير حتى ولو كان كبار موظفى هذا النظام من الشرائح التي تلقت تعليماً عالياً في المجتمع المصرى . وبدون شك فقد استمرت المهن البيروقراطية هي المصدر الأول للأمان الاقتصادي والسياسى بالنسبة للمصريين المتعلمين . وفي ظل الاشتراكية فإن بدائل العمالة بالنسبة للمتعلمين كانت في الحقيقة محدودة بدرجة أكثر مما كان عليه الأمر في ظل الحكم الملكى . وقد استعادت المراكز البيروقراطية أيضاً هيبتها التقليدية في عين الجمهور العام ، وهي الحالة التي تعكسها الحكمة الشعبية الشائعة القائلة « إن فاتك الميرى اتمرغ في ترابه » .

(*) لا نستطيع أن نعتبر سياسة ناصر لتعيين الخريجين خاطئة بالجملة ، ولكنه كان من الممكن لهذه السياسة أن تؤدي دورها بفاعلية لو حدثت موافقة بين مخرجات التعليم الجامعى من ناحية واحتياجات التنمية من ناحية أخرى . هذا بالإضافة إلى أنه كان من الضروري توزيع خريجي الجامعة على قطاعات إنتاجية وإيضاً للقيام بوظائف إنتاجية في نطاق الريف مثلاً . لكن ما حدث هو أن أصبحت البيروقراطية المصرية هي الوعاء الذي يستقبل كل خريجى الجامعة بغض النظر عن الملازمة أو التوزيع الملائم .

« المترجم »

وقد توترت العلاقات بين البيروقراطية والجماهير خلال فترة ناصر نتيجة اللامبالاة التي لا سبب لها Casualness من جانب كثير من الموظفين . وقد تأثرت هذه اللامبالاة بكل من سياسة تعيين الخريجين التي تجعل من التعيينات البيروقراطية « حقاً » لخريجى الجامعة مثلما تأثرت بالمثل بالتشريع الاشتراكى الموازى الذى جعل من الصعب للغاية بالنسبة للمشرفين أن يفصلوا موظفيهم من وظائفهم بمجرد تعيينهم . وقد أدى نمو هذه الاتجاهات فى ارتباطها بالاضطرابات البنائية التى سببها الاندفاع نحو الاشتراكية إلى انهيار حاد فى مستوى الخدمات البيروقراطية . وأكثر من ذلك ، فقد كان من الممكن إدراك الانهيار فى الخدمات بالنظر إلى الخطب الناصرية عن الرفاهية . فقد أثارت وعود ناصر عن جنة الاشتراكية زيادة فى توقعات الجماهير التى لم تستطع البيروقراطية ببساطة إشباعها . وأصبحت الجماهير بذلك تطلب ما هو أكثر ولا تحصل إلا على القليل .

وبانهيار نوعية الإنجاز البيروقراطى خلال المرحلة الاشتراكية ، انهار التحالف القائم منذ وقت طويل بين البيروقراطية والصفوة السياسية الأمر الذى أدى إلى قيام تحالف ضمنى بين الصفوة السياسية والجماهير حيث بدأ كلاهما ينظر إلى البيروقراطية باعتبارها العقبة الرئيسية أمام تحقيق حلم ناصر الاشتراكى .

وقد تحسنت العلاقات بين الجماهير والبيروقراطية قليلاً خلال فترة السادات . وظل التحالف بين الجماهير والصفوة السياسية قوياً ، بل إننا نجد أن السادات نفسه قد قاد الهجوم على البيروقراطية . فى هذه الفترة هاجر كثير من أكثر موظفى البيروقراطية خبرة إلى القطاع الخاص أو إلى دول البترول الأمر الذى أدى إلى انخفاض مستوى الخدمة العامة . وقد عانت اهتمامات البيروقراطية بالخدمة العامة أيضاً من الفجوة المتزايدة بين المرتبات فى القطاع العام وبين المرتبات فى القطاع الخاص . وأصبح من الصعب أن ترتبط المعنويات بأداء الخدمة العامة .

ومن ثم تعتبر البيئة الجماهيرية التى واجهت البيروقراطية المصرية خلال المرحلة الثانية لعصر مبارك ، بيئة تتميز بقدر كبير من الشك إذ بقي التحالف الضمنى الذى ظهر خلال نظام ناصر بين الصفوة السياسية والجماهير قوياً للغاية . حيث ظلت البيروقراطية هى كبش فداء الازمات الاقتصادية والاجتماعية خلال العقود الأربعة الماضية . ولسوء الحظ لم يكن استخدام البيروقراطية كطفل يضرب بالسياسة لمسئولياته عن مشاكل مصر الاجتماعية والاقتصادية بدون تكاليف . وعلى خلاف ما سبق وجدنا الرئيس مبارك يتقدم للجمهور المصرى حاثاً إياه على الثقة فى بيروقراطيته ، وفى قدرتها على حل مشكلات الجماهير الاجتماعية والاقتصادية . وهو فى الواقع ، يطالب الجماهير أن تتحى جانباً أجيالاً من الشك وأن تقبل البيروقراطية باعتبارها وسيلة للخلاص القومى غير أن الجماهير ظلت مترددة فى أن تفعل ذلك .

وقبل أن ننتقل إلى الموضوع التالى ينبغى التأكيد على أن التفاعل بين البيروقراطية والجماهير يعتبر عملية ذات بعدين . فقد تزايدت مطالب الجماهير فى مواجهة البيروقراطية بصورة ثابتة خلال العقود الأربعة السابقة من عمر الثورة المصرية . وأكثر من ذلك ، يوجد دليل محدود على أن مطالب الجماهير قد قوبلت

بزيادة الدعم والتعاون البيروقراطى . على العكس ، فقد أفرخت الثقافة الاشتراكية في الخمسينات والستينات من هذا القرن اتجاهاً من الاعتماد العام على الخدمات الحكومية . فما كان ينجزه مواطنو مصر في الماضى لأنفسهم أصبحوا يطلبونه من الحكومة . وبأسلوب مماثل ، فإذا كانت البيروقراطية المصرية معرضة للاتهام بالمحسوبية والفساد فإن أحد تفسيرات هذا اللوم يكمن في الدافع الشائع بين الجماهير لتجاوز القواعد الحالية بحشد الأصدقاء والأقارب في البيروقراطية لكي ينفذوا أوامرها^(١٥) .

بعض المتطلبات السلوكية للبيروقراطيات التنموية

حققت أدبيات الإدارة العامة ، والتنمية الإدارية والتنمية السياسية مستوى عالياً من الاتفاق حول أربعة خصائص سلوكية ينبغي أن تتحلّى بها البيروقراطية إذا رغبت في أن تصبح أداة فعالة في التنمية وهى الدافع Drive ، التجديد innovation ، والمرونة Flexibility والألفة Rapport مع الجماهير^(١٦) . ولا يفترض تسجيل هذه المتطلبات Requisites أن وجودها يقدم شرطاً كافياً للتنمية . مجرد تسجيل المتغيرات لا يفترض تحديد ما هو القدر الضرورى للتنمية وما هو الأسلوب الذى يجب أن تتفاعل به المتغيرات المطلوبة في إطار عملية التنمية أيضاً . وفي أحسن الأحوال ، فإن تسجيل المتغيرات التى يعتقد في أهميتها بالنسبة للعملية التنموية ليس سوى الخطوة الأولى في بناء النظرية ، وخطوة محدودة في هذا الصدد . ومع ذلك ، فهى بداية ، تقدم الأساس لفحص مشكلات البيروقراطية المصرية في إطار يستند إلى خبرات الدول الأخرى ، ومن شأن ذلك أن يساهم في التراث العام المتعلق بالتنمية السياسية أو الإدارة المقارنة .

الحافز Drive

يتراءى الحافز أو الطاقة الكافية لتنفيذ المهام المعينة بالأسلوب ، وفي الوقت الملائم قائمة الخصائص البيروقراطية المطلوبة من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية . فمن الصعب أن نتوقع أن تلعب البيروقراطية الكسولة - التى تجد من الصعب الحفاظ على درجة التلاؤم مع الأنشطة المطلوبة للحفاظ على الحالة الراهنة - دوراً دينامياً في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية . وبوضوح يمكن أن تتعاظم قدرة البيروقراطية على أن تلعب دوراً دينامياً في العملية التنموية من خلال كادر ملائم من الأفراد المزودين بإحساس عميق بالدافع إلى الإنجاز أو بأخلاقيات العمل . وينبغي أن يأمل الانسان أيضاً في إمكانية أن تتغلغل قيم الإنجاز في ثقافة العمل أو دينامية الجماعة الخاصة بالبيروقراطية . ومن الواضح أن البيروقراطية التى يتميز موظفوها بالقدرة العالية على الإنجاز تمتلك الفرصة الأفضل لاداء دور قوى في العملية التنموية من البيروقراطية التى ينظر موظفوها إلى واجباتهم باعتبارها مفروضة على

وقتهم ، والذين يعضون ساعات عملهم في قراءة الصحف ، أو في الثروة مع أصدقائهم ، ويقضون مهام أو احتياجات الأسرة . وفي أقل الاحتمالات تتطلب الحاجة إلى الحافز أو الطاقة بيروقراطية متخصصة في إنجاز مهامها إذ تعتبر اللامبالاة عدواً للتنمية . فإذا لم تكن الطاقة أو الحافز حاجزاً في البيروقراطية فإن الوسائل الدافعية Motivational Techniques ينبغي أن تتطور وتحسن لتقدم الحافز أو الطاقة التي تتطلبها العملية التنموية .

التجديد Innovation

مثلما ترتبط البيروقراطية بالحافز أو الطاقة فإنها تتصل أيضاً بالحاجة إلى التجديد والقدرة على تحمل المخاطرة . فإذا حاولنا صياغة هذه القضية ببساطة ، فإننا نجد أنه كلما كان الدور الذي على البيروقراطية أن تلعبه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع كبيراً كلما كان من الجوهرى بدرجة أكثر أن يمتلك أعضاء البيروقراطية القدرة على اكتشاف مداخل جديدة وحديثة لمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تخلق المجتمع بصورة مستمرة . وينفس القدر من الأهمية فإنه ينبغي أن يرغب أعضاء البيروقراطية في تحمل المخاطر الضرورية لكي يروا أن أفكارهم أصبحت سياسة . وينبغي التأكيد على أن التجديد ليس مجرد مجال لفاعلية المخططين الذين يحتلون قمة التدرج البيروقراطي . إذ ينبغي أن يتغلغل التجديد في الجهاز البيروقراطي بكامله حيث تقف المستويات الدنيا للبيروقراطية على خط الهجوم الأول لتنفيذ السياسات وهو الموضع الذي تكون فرص التجديد في نطاقها أكثر وضوحاً وأكثر سهولة . وبالمثل ، ينبغي أن يرغب الرؤساء والمشرفون Supervisors في تنفيذ التجديدات التي يقترحها رؤوسهم ، وأن ينقلوا الأفكار الجديدة إلى قمة التدرج الإداري .

المرونة Flexibility

تمثل المرونة المطلب البيروقراطي الثالث من أجل التنمية . إذ تكون البيروقراطيات المرنة في وضع أفضل عادة لتأكيد تأزر تنفيذ المشروعات أكثر من نظائرها الأقل مرونة . وهي تستخدم أيضاً المهارات المتيسرة بفاعلية أكثر من البيروقراطيات الجامدة ، حيث تميل بصورة عامة إلى تحسين مناخ العلاقات العامة عن طريق اختصار فترة انتظار البشر المتعاملين معها لقضاء حاجاتهم ، بغض النظر عن ضآلتها ، وذلك في مواجهة كبار الموظفين بأعبائهم الكثيرة ووقتهم المحدود ، وتعظم المرونة البيروقراطية أيضاً تدفق الأفكار داخل البيروقراطية ، ومن ثم فهي تيسر كلا من نقل التكنولوجيا وتجديدها .

ومن منظور سلوكي تتميز البيروقراطيات المرنة برغبة الرؤساء في تفويض السلطة لرؤوسهم ، ورغبة الرؤوسين لتحمل المسؤولية التي فوضت إليهم . وتتميز أيضاً بالحد الأدنى من الروتين وبالتدفق السلس للاتصالات بين الوحدات البيروقراطية وفي داخلها .

الألفة مع الجمهور Rapport with the Public

في تحديد المتطلبات التنموية للبيروقراطية فإنه من الصعب المبالغة في التأكيد على الحاجة إلى التعاون بين البيروقراطية والجمهور الذي يفترض أنها من الناحية الظاهرية تخدمه . وكما لاحظنا في مناقشة سابقة، هل مفروض على البيروقراطية أن تبني التنمية لمواطنيها الذين قد يخاف الكثير منهم التغيير أو يعاديه . فضلاً عن ذلك ، فلكي تكون برامجها فعالة ، فإن على البيروقراطية أن تشجع التعاون مع الجمهور . وفي أفضل الأحوال فإن تنفيذ جهود البيروقراطية لبرامجها في نطاق جمهور معاد سوف يتميز بكونه بطيئاً حتى تصل إلى تحقيق أهدافها . وينبغي أن نلاحظ أيضاً أن الحاجة إلى الألفة مع الجمهور تميم الخط الفاصل بين الأدوار التنموية للبيروقراطية أو تلك التي تهتم بالحفاظ على البقاء ، ذلك لأن الموارد والطاقات البيروقراطية محدودة . ويستوعب اقتقاد تعاون الجماهير في أداء البيروقراطية لوظائفها المتعلقة بالحفاظ على بقاء الموارد والطاقات التي قد تكون ميسرة للتنمية من ناحية أخرى .

متغيرات هامة أخرى

بالإضافة إلى المتغيرات السلوكية الأربعة التي ناقشناها سابقاً يبدو أن القدرة التنموية للبيروقراطية تتأثر بالمثل بمتغيرات سلوكية أخرى . وعلى سبيل المثال تلعب مسائل الرضاء الوظيفي والمحسوبية دوراً بارزاً في كثير من التحليلات التي تتناول السلوك البيروقراطي في مصر . ومع ذلك يفقد التراث النظري المتصل بالبيروقراطية الاتفاق حول هذه الموضوعات ، ومن الصعب أن نضعها في نطاق اللزوميات Prerequisites البيروقراطية ، وفي نظر كثير من الدراسين ، يقلل الرضاء الوظيفي المنخفض مستوى الانجاز عن طريق فرض اللامبالاة على الموظفين ، وأيضاً بتأكيد المعنويات المنخفضة للجماعة . ويتخفيض الاهتمام برضاء الجمهور ، ويخلق درجة عالية من التحول Turn Over داخل البيروقراطية . ويعتبر المتغير المحوري بالنسبة للآخرين مثل فريدريك هيرزبرج Fredrick Herzberg ، ليس عدم الرضاء الوظيفي ، ولكنه الرضاء الوظيفي . فبينما لا يناقش هيرزبرج إمكانية أن تقلل المعنويات المنخفضة من الانجاز ، نجده يؤكد أن مجرد القضاء على الخصائص السلبية للوظيفة قد لا يكون كافياً لزيادة الانتاج . وقد درست الدافعية - حسبما يذهب هيرزبرج - بواسطة مؤشرات الرضاء الوظيفي^(١٧) . ويناقش الفصل الخامس هذا الفرض بقدر من التفصيل .

وبنفس الأسلوب ، فإن على الإنسان مبدئياً أن يؤكد أن المحسوبية وأشكالها المختلفة كالواسطة Interventionism محابة الأقارب Nepotism كما يقال - تعطل الانجاز البيروقراطي بإضعاف منطق التوظيف المستند إلى الاستحقاق وعمليات التقييم كما تتأثر بانخفاض ثقة الجمهور في موضوعية . نزاهة البيروقراطية . وتفرض مشكلات المحسوبية (والفساد) أيضاً جمود البيروقراطية بتأكيد الحاجة إلى

التصفيات Clearances العديدة والميكانيزمات البنائية الأخرى التى تؤسس لايقاف ما يعتبر مشكلة بنائية بالأساسى . ومع ذلك يفترض موقف مضاد أن المحسوبية والفساد تسهل مشكلة الجمود البيروقراطى إذ تتجاوز المحسوبية الآثار الضارة للجمود البيروقراطية بنقل الانتباه من القنوات الرسمية إلى القنوات غير الرسمية للاتصال .

السلوك البيروقراطى والثقافة البيروقراطية فى مصر

أكد خطاب الرئيس مبارك إلى مجلس الشعب فى عام ١٩٨٥ أن البيروقراطية المصرية تعاني من العيوب فى كل من المجالات السلوكية الستة التى تم بحثها سابقاً ويتمثل الموضوع الرئيسى فى خطابه كما لاحظنا سابقاً ، فى الحاجة إلى الانتاج الأكبر بين المصريين عامة وفى نطاق الخدمة الحكومية بصفة خاصة^(١٨) . فقد انتقد جمود البيروقراطية ورفض المسئولين تحمل المسئولية . وانتقد بقسوة أيضاً افتقاد الجمهور الثقة فى البيروقراطية وأكد على الحاجة الماسة لزيادة التعاون بين البيروقراطية والجمهور . وبالنظر إلى الحاجة إلى التجديد الأكبر وتحمل المخاطرة أعلن الرئيس مبارك أنه قد أصدر أمراً بضرورة تحميل المديرين ذوى السجل الذى يشير إلى الجراءة والشجاعة مسئولية إدارة شركات القطاع العام الأكثر كسلاً .

وقد يختلف قليل من المصريين مع القضية التى تؤكد أن بيروقراطيتهم كسولة وجامدة وغير مجدية وفاسدة بسبب المحسوبية وافتقاد الاهتمام بالخدمة العامة حيث تعتبر هذه الملاحظات جزءاً لا يتجزأ من الحياة اليومية فى مصر . وبرغم ذلك يفترض بعض علماء الاجتماع المصريين أن المشكلة تقع على مستوى أبعد من مستوى السلوك الفردى بل أصبحت كامنة فى الثقافة البيروقراطية التى تحدد معايير السلوك البيروقراطى ، وهى الثقافة التى ينشأ فى إطارها الموظفون الجدد ، والتى من المتوقع أن يتكيفوا معها^(١٩) .

وحسب هذا الرأى تتكون ثقافة البيروقراطية المصرية من سبعة مكونات على الأقل . وعلى رأس هذه القائمة نجد الاحترام البيروقراطى الكامل للسلطة . إذ يتبنى الرؤساء اتجاهات متعالية نحو مرؤوسيهـم ، ويستجيب المرؤوسين بخنوع وتملق . وسوف يجد المرؤوسون الذين يسببون المتاعب أو يفتقدوا مطلب الخنوع Servility ، فرص نجاحهم أو ترقيةـم المهنى محدودة . وقد ظهر تصوير بليغ للعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين فى موضوع حديث نشر فى « الاجيبيشيان جازيت » ، Egyptian Gazette حيث قال :

ليس من المدهش فى الحقيقة أن الموظف المصرى ينبغي أن يناضل بكل الوسائل الممكنة لى يصبح مديراً أو مديراً عاماً لقسم من الأقسام بإعطاء اعتبار للجوانب المصاحبة لمثل هذه الوظيفة القيادية . وقبل كل شىء يمنح المدير مكتباً كبيراً مؤثثاً بصورة جميلة بأحدث الأثاث حيث يوجد التليفون الموضوع بصورة أنيقة إلى جانب مكتبه الكبير ، إلى جانب التكييف الكبير ..

ولا تقارن هذه الامتيازات المادية بأى حال بالامتيازات المعنوية التى تتحقق من هذه الوظيفة الفخمة ، ولا يتبارى صفار الموظفين فقط فى تفخيم خصائص الرجل رفيع المكانة والمعصوم من الخطأ ، ولكنهم أكثر من ذلك تواقون لتشويه سمعة أى شخص سبقه فى الوظيفة .

فبمجرد ترقية الموظف إلى وظيفة المدير فإنه يتوقف عن أداء أى عمل بناء . ويصبح اهتمامه الرئيسى متمثلاً فى استقبال المديح الذى يرفع إليه بلا تمييز من كل اتجاه ، وأن يبتسم بطريقة تنم عن التفوق والشهامة للتذلل الذى يقدم إليه بسخاء من زملائه السابقين .

وطبيعياً تنشأ هذه الحالة للأمور من نسق بيروقراطى فاسد نما وتأكد على مدى عدة سنوات كنتيجة للخوف الذى له جذوره العميقة فى قلوب صفار الموظفين تجاه رؤسائهم ، وفى الحقيقة يستفيد المديرون من هذا الخوف لفرض خضوع أكثر وتواضعاً على صفار الموظفين المتواضعين فعلاً وأن ينتزعوا منهم كل خدمة ممكنة وكل قدر من المداينة والتذلل .

وبهذا التجهيز الأخلاقى والادارى الذى يزين وظيفة المدير فإنه يصبح من الطبيعى أن يتنافس كبار الموظفين مع بعضهم البعض للحصول على هذه الوظيفة من خلال كل الوسائل المتاحة ، ولا تستبعد منها النفاق ، الرشوة ، والظعن فى الظهر ، والخداع وأسلوب الوجهين^(٢٠) .

ومن المهم التأكيد ، على أن الاذعان الكامل للسلطة ، لا يعنى أن الأوامر المرتبطة بالوظيفة والتى يصدرها المدير سوف تنفذ بسرعة . فعلى العكس تماماً تتطلب الثقافة الموجهة نحو الاذعان أن يظهر الرؤوسون الاذعان فقط لرموز السلطة . ولكنه لا يتطلب أن يمارسوا العمل باجتهاد . إذ تتخم الثقافة المصرية الشعبية أو البيروقراطية باعتبارات الاذعان التى تنقل مظهراً كاذباً للخضوع فى حين تتجاهل كلية روحه حيث لم يذهب سوى أن مصر قد عاشت قرناً من السيطرة الأجنبية .

وتتمثل المكونات الثانية والثالثة للثقافة البيروقراطية فى المعايير إلى تحد الانتاج والمعايير التى تفرض اهتماماً مبالغاً فيه بأمن الوظيفة^(٢١) . وتنعكس هاتان المجموعتان من المعايير فى الحكمة البيروقراطية الشائعة ، إذا عملت كثيراً فسوف تخطئ كثيراً ، فمن السهل تحطيم أمان المركز البيروقراطى بسهولة بواسطة آثام أو أخطاء التفويض أكثر من آثام أو أخطاء الأفعال إذ يعتبر عدم بذل الجهد هو المعيار المتوقع . فهو معيار غامض ، وغير واضح ومن الصعب العقاب عليه . وهو يسبب فى الواقع مشكلات قليلة . ومن ناحية أخرى فإن التجديد والسعى العدوانى لتحقيق أهداف الوظيفة ، يخاطر بارتكاب الأخطاء ، بأن يخطو على أطراف أصابعه ، أن يعامل الرؤساء بتعجرف غير مقصود بإبراز كسل الرفاق والزملاء ، وبصورة عامة بإغلاق هدوء الروتين الوظيفى . ذلك لا يعنى افتراض أن كل الموظفين المصريين يفتقدون بعد النظر أو الدافع المطلوب للبيروقراطية الموجهة نحو التنمية . فالحال ليست على هذا النحو بوضوح . ومع ذلك فالمناقشات المتعلقة بالثقافة تركز على ما هو سائد وليس على الاستثناء .

ويبرز كل من الاهتمام الشامل بأمان الوظيفة ووجود معايير الجماعة المضادة للعمل بوضوح في التحليلات السابقة للبيروقراطية والتي تضم دراسة مورو بيرجر Morroe Berger عن البيروقراطية أو المجتمع في مصر Bureaucracy and Society in Egypt ودراسة نزيه الأيوبي عن البيروقراطية والسياسة في مصر المعاصرة Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt^(٢٢) . وتقدم في الفقرة التالية عينة من التقييم اللاذع الذي قدمه الأيوبي لمعايير العمل في مصر مأخوذة عن دراسته عن « التضخم البيروقراطي وعدم الكفاءة الإدارية » .

كمتوسط عام تم تقدير الموظف المدني المصري باعتباره يعمل بجد لفترة تتراوح بين عشرين دقيقة وساعتين في كل يوم عمل . ومن المتع الأخرى التي قد تقدم أيضاً ، أن ماسح الأحذية قد يمر على المكاتب ليخدم خدماته ، وفي بعض الأحيان قد يمر واحد أو أكثر من بائعي السلع الغريبة ، كاثواب الأقمشة الصوفية ، أو الصابون ، العطور ، والنفثالين ، ورباط الأحذية ، والدبابيس . وفجأة نشاهد اندفاعاً هائلاً من المكاتب التي تهجر كلية . وفي ظرف ساعة أو أكثر تعود الوجوه السعيدة إلى الظهور محملة بالغنائم من الزيت واللحم والدجاج ، والزيتون ، والمواد المنظفة ، والصابون ، وأي شيء آخر متيسر في هذا اليوم في الجمعية التعاونية الاستهلاكية الخاصة بهذه المصلحة الحكومية^(٢٣) .

ويركز المكونان الرابع والخامس من ثقافة البيروقراطية الحكومية على التطبيق الصارم للقواعد والمعايير المصاحبة لذلك والمقاومة للتغيير في الروتين القائم . إذ يصبح سهلاً اتباع الروتين والاجراءات القائمة فعلاً . فهي تعوق الحوار أو المناقشة وتجنب المخاطرة الشخصية . وبسبب تعقد روتين وإجراءات البيروقراطية المصرية فإنه من السهل تقديم عذر قائم فعلاً ومعقول لعدم الاستجابة لمطالب الرؤساء أو أفراد الجمهور . إذ يقدم تعقد القواعد سيفاً ودرعاً في مواجهة كليهما . وسوف تقدم التحليلات التالية قدراً من المعطيات الهامة حول هذا الموضوع .

ويمكن أن نجد المكون السادس لثقافة البيروقراطية المصرية في تصرف موظفي البيروقراطية نحو الجماهير . إذ يميل موظفو البيروقراطية المصرية إلى النظر إلى أنفسهم باعتبارهم مانحي الخدمات وليسوا خدماً للشعب . ويجد هذا الاتجاه جذوره في المكانة التاريخية للبيروقراطية المصرية ، وبالمثل في الحقيقة التي تؤكد أن البيروقراطية تمثل الشرعية الأكثر تعليماً في مجتمع نسبة التعليم فيه منخفضة . وأياً كان السبب فإن اتجاه السمو الذي تمارسه البيروقراطية نحو الجماهير يؤدي إلى عدم تعزيز الألفة بين الفريقين . وقد ناقشنا هذا الموضوع بنوع من التفصيل في الفصل السادس .

ويشكل الوعي المؤسسي للبيروقراطية المكون السادس في ثقافة البيروقراطية المصرية . إذ تؤكد معايير البيروقراطية على حماية أعضائها وتخفي أخطائهم . وتقاوم البيروقراطية أيضاً الهجوم على امتيازاتها . وفي هذا الإطار ، نتذكر العبارة السابقة التي قالها مدير هيئة المعونة الأمريكية في مصر فيما يتعلق بمقاومة البيروقراطية المصرية لكل من القطاع المصري الخاص ، ومبادرات برنامج هيئة المعونة الأمريكية في مصر .

أصول الثقافة البيروقراطية في مصر

بإيجاز ، تبدو الثقافة البيروقراطية في مصر كما لو أنها تتناقض والمعايير والقيم التي ينبغي أن تمتلكها البيروقراطية إذا كان لها أن تلعب دوراً حيوياً في العملية التنموية . فإذا تم تعديل المعايير والقيم القائمة الآن ، فإنه من الأساسي أن تعطى قدراً من الاعتبار لأصول هذه الثقافة .

من ناحية ، نجد جذور مكونات الثقافة البيروقراطية التي عرضت لها سابقاً كافية في التقاليد البيروقراطية الموقرة Venerated في مصر ، وهي التقاليد التي ترجع إلى الفراعنة . إذ تعتبر المكانة الرفيعة لموظفي البيروقراطية ونظرتهم المتعالية إلى الجماهير من الملامح التاريخية للبيروقراطية في مصر . وقد ساهم التراث الاجتماعي والتاريخي في تأكيد سيطرة الرؤساء أو ذوى المكانة السامية وكذلك في خضوع الرؤوسين . وفي الحقيقة ، يبدو أن أعراض السمو والخضوع قد تأسست بالنظر إلى ثلاثة تقاليد ثقافية وتاريخية . الأول ، إن حكام مصر سواء كانوا وطنيين أو أجانب حكموا المجتمع باعتبارهم حكاماً مطلقين ، فقد كانت السلطة من حق الفراعنة ، الباشوات الملوك والرؤساء . فهي تتدفق من القمة إلى أسفل وتترك هامشاً محدوداً من التسامح بصياغة القرار ديموقراطياً ، سواء كان القرار سياسياً أو من طبيعة أخرى . والثاني ، أن جذور الثقافة المصرية أبوية بطبيعتها . إذ يعتبر الأب المصري هو حاكم وسيد عائلته . ومن ثم ينظر إلى العلاقات بين الرؤساء والرؤوسين في البيروقراطية المصرية باعتبارها امتداداً منطقياً لأنماط العائلة المصرية التي ينشأ فيها الأفراد على الموافقة على السلطة المطلقة للأب . والثالث ، أن مصر قد حكمت بواسطة موجات متتابعة من الغزاة الأجانب ، ومن ثم يصبح سلوك الخضوع - حتى ولو كان ظاهرياً ومخادعاً - عنصراً أساسياً من أجل البقاء الشخصي .

ومع ذلك ، فلانجد لكل معايير البيروقراطية المصرية أصولاً في التراث التاريخي لمصر . فقد أدى التوسع الدرامي للبيروقراطية خلال الفترة الاشتراكية إلى أن كثيراً من كبار الموظفين شغلوا مراكز يفتقدون التأهيل اللائق لشغلها . وقد وجد هؤلاء الأفراد أنه من اللائق تعويض افتقارهم للمؤهلات وقابلية مكانتهم الموروثة للانثلام عن طريق الإذعان لمن هم أعلى منهم ، عن طريق التمسك الصارم بالقواعد وتجنب المسئولية التي قد تكشف عن عيوبهم وقد استمر التضخم البيروقراطي ، إذا استخدمنا تعبير نزيه الأيوبي ، خلال عصر السادات ، حيث امتدت التيارات التي بدأت خلال حكم أسلافه^(٢٤) .

وقد تأكدت المعايير البيروقراطية أيضاً بواسطة سياسات التوظيف التي اتبعتها الحكومات التالية للثورة . فقد جعلت توجهات الرفاهية في المرحلة الناصرية وسياسة تعيين الخريجين المصاحبة لها ، الوظائف البيروقراطية حقاً مكتسباً للخريجين ، حقاً إقطاعياً معيناً لهم بالنظر إلى حصولهم على الدرجة الجامعية ، ولا يعتبر الحصول على الوظيفة البيروقراطية ، أو تحقيق الأمان الوظيفي في هذه الوظيفة سبباً للإنجاز أو الخدمة العامة . وعلى سبيل التوضيح ، وجه أحد أسئلة استبيان مسح الأهرام إلى المستجيبين لتحديد أصدقائهم وأقاربهم الذين نصحوهم بالامتيازات الأساسية للمهن

جدول رقم ٢ - ١
يوضح امتيازات المهن البيروقراطية
عدد العينة = ٦٣٧ وغير المستجيبين = ٢

الامتياز	%
١ - انخفاض ساعات العمل	١٧,٠
٢ - الحد الأدنى من المحتولية	٥,٢
٣ - الدخل الثابت	٢٥,٧
٤ - العمل السهل	٨,٣
٥ - دائم	٢٥,١
٦ - الاجازات الملائمة	١,١
٧ - انخفاض مستوى المنافسة	١,١
٨ - الهيبة	٢,٤
٩ - عدم وجود التزامات	١٢,٩
١٠ - أخرى	١,١
المجموع	١٠٠%

البيروقراطية قبل الدخول في الخدمة الحكومية . وتتحدث النتائج التي وردت في الجدول رقم ٢ - ١ عن نفسها . حيث نجد أن نسبة كبيرة من المستجيبين قد دخلوا البيروقراطية ولديهم استعداد اللامبالاة .

وعلى سبيل التعرف على الخلفية المتعلقة بذلك ، فإنه ينبغي ملاحظة أنه من الممكن الدخول في الخدمة الحكومية بوسائل عديدة لعل أبرزها امتحانات المسابقة والتعيين ، وسياسة تعيين الخريجين والواسطة . أما الأشخاص الذين عليهم أن يدخلوا الخدمة الحكومية عن طريق التخرج في الجامعات المصرية والمدارس العليا (الذين يحصلون على مراكز من مستوى أقل) ، فإن عليهم أن ينتظروا حتى تعلن وزارة العمل عن الوظائف المتيسرة بالنسبة لأعضاء شريحة محددة من الخريجين . وتستغرق هذه العملية في الغالب ثلاث سنوات أو أكثر ، وعلى سبيل المثال فإن فرص العمل لخريجى عام ١٩٨٨ من المحتمل ألا يعلن عنها إلا في عام ١٩٩١ ، وربما بعد ذلك . وحينئذ تعين وزارة العمل طالبي الوظائف في وظائفهم في مختلف أرجاء المجتمع بواسطة عملية ذات طبيعة عشوائية في معظم الأحوال .

وقد يتجاوز طالبو الوظائف سياسة تعيين الخريجين عن طريق دخول مسابقات التعيين التي تنظم مستقلة عن وزارة العمل بواسطة مختلف الوزارات أو المؤسسات العامة . وتساعد الواسطة على تجاوز كل من سياسة تعيين الخريجين وعملية امتحان المسابقة . وكما تحدد في الجدول رقم (٢ - ٢) مثل المستجيبين في عينة مسح الأهرام كل الفئات الثلاث الرئيسية مع ارتفاع نسبة المعينين من الخريجين . وسوف تختبر الأقسام الأخيرة من التحليل تأثير التعيين على الانجاز .

جدول رقم ٢ - ٢ يوضح

أساليب التعيين(*)

عدد افراد العينة = ٦٣٧ عدم المستجيبين = ٧

السؤال : اى من الأساليب التالية أكثر أهمية في تأمين وظيفتك في الخدمة الحكومية .

أسلوب التعيين	%
١ - سياسة تعيين الخريجين	٤١,٢
٢ - الواسطة أو التأثير	١٠,٢
٣ - القنوات العادية	٤٤,٦
٤ - أخرى	٢,٨
المجموع	١٠٠

وتنطبق الملاحظات السابقة والمتعلقة بأصول الثقافة البيروقراطية بالنسبة للوحدات البيروقراطية في الوزارات ، وعلى الوحدات البيروقراطية في القطاع العام . ومع ذلك ، فينبغى أن نلاحظ أن القطاع العام قد أسسه نظام ناصر ، حيث تحمل هذا القطاع التأثير الكامل لسياسات التعيين والتربى الاشتراكي . وفي هذا الإطار يؤكد سمير يوسف أن مصر قد دخلت المرحلة الاشتراكية وهي تفتقد كلية الشريحة الادارية المتخصصة والقادرة على أن تدير مشروعات القطاع العام بفاعلية . ويؤكد سمير يوسف منطلقاً من أعمال ماكس فيتر Max Weter أن المشروعات في المجتمعات الرأسمالية قد تطورت من الملكية الفردية أو الشركات التي يسيطر عليها الملاك أو الشركاء إلى المؤسسات الكبيرة العامة (أو الخاصة) ، التي يديرها مديرون متخصصون من خارج جماعة الملاك . وقد صاحبت هذه العملية تغيرات في مهارات وسيكولوجيا المديرين المحترفين ، أكثرها بروزاً كان التطور من النزعة الأبوية إلى التقدير للأشخاصي للإنجاز الادارى المستند إلى تحقيق الأرباح . وهو يؤكد ، أن هذا التطور كان يجب أن يحدث مع بداية تطبيق الاشتراكية في مصر . حيث كان الإطار الادارى المتيسر في مصر حينئذ « أبوياً Patriarchal » بالأساس . إذ نظر المديرون إلى المؤسسات التي يديرونها باعتبارها امتداداً لملكياتهم العائلية^(٢٥)(**). وقد لاحظ يوسف أيضاً أن التوسع السريع في القطاع الصناعي قد استنفذ بسرعة مجموعة المديرين الموجودين ، الأمر الذي حتم على الحكومة بصورة ملحة أن تعتمد على العسكريين ، وبعض كبار الموظفين في بيروقراطية الوزارات لشغل وظائف الادارة الشاغرة^(***) . وتعتبر هذه قضية هامة ، بالقدر الذي تشكل فيه حلقة هامة للصلة بين وحدات البيروقراطية الأساسية للوزارات وبين مؤسسات القطاع العام .

(*) قصر هذا السؤال على المستويات الادارية الدنيا والوسطى من المستجيبين .

(**) هذه الظاهرة لها جذورها العميقة في إطار الواقع المصري ، إذ نجد أن الطبيعة الجماعية والأبوية للسياق الاجتماعي تنتقل إلى نطاق الوظيفة العامة ، والموظفين العموميين ، الذين يشكلون في الغالب طبقة فوق المجتمع ، طبقة تفضلها خصائصها العامة المتميزة ، كالتعليم والحياة الحضرية ، والانتماء إلى شرائح اجتماعية متميزة نسبياً . هذه الطبقة عادة ما تتعامل مع الوظيفة العامة باعتبارها ملكية خاصة . ومن ثم تمارس سلوكيات المحسوبية والرشوة ، باعتبارها من السلوكيات المرتبطة بهذه النظرة إلى الوظيفة « المترجم » .

(***) انتشر في مصر - خلال المرحلة الاشتراكية وما زال - نمط من الادارة الذي يستند إلى مديرين من ذوي الثقة الذين يختارهم النظام السياسي لادارة بعض الوحدات الادارية ، وغالباً ما كان يختار هؤلاء المديرون من العسكريين أو المدنيين ذوي الولاء للنظام القائم ، أو الذين يدافعون عن توجهات الأيديولوجية ، وفي مرحلة تالية كانت هذه الوظائف تمنح لبعض المقربين إلى ذوي السلطة ، أو يستخدم كمكان للإبعاد ، والنتيجة أن المناصب القيادية لكثير من المؤسسات كانت تشغل بواسطة من لا تأهيل لهم . « المترجم » .

ويضيف سمير يوسف أيضاً تحليلاً سابقاً للثقافة المصرية قدمه سعد الدين ابراهيم ، وافترض فيه أن ثقافة العمل المصرية متخمة بالخضوع Submissiveness ، والقدرية Fatalism ، وافتراد روح عمل الفريق ، وجمود الاتجاهات التطبيقية ، والنزعة العائلية والاعتماد التكنولوجي ، على الغرب^(٢٦) . وتركز القضية الأخيرة على افتقاد التجديد التكنولوجي المحلي . ويختتم سمير يوسف تحليله للثقافة الادارية (وثقافة العمل) في مصر مفترضاً أنه :

« بعد الثورة مباشرة ، وخلال موجات التأسيس ، كان الولاء السياسي هو أهم معايير الانتقاء . وفي حين أنه من المنطقي أن توافق على أن المديرين المصريين قد أصبحوا أكثر احترافاً كلما حصلوا على خبرة أكثر ، فإن البيانات المتيسرة تفترض أيضاً أنهم لم يكونوا أكثر احترافاً في تطبيق المنهج العلمي في عملهم . وما زال من الممكن أن خلفية معظم كبار المديرين المصريين قد مارسوا تأثيراً واضحاً على مديري الخط الثاني . وعلى سبيل المثال ، فقد وجد أن كبار المديرين وأعضاء مجالس الإدارة ، مثل هؤلاء الذين بدأوا سلمهم المهني في الحكومة ، سياسيون في سلوكهم بصورة ملحوظة .

فرض الثقافة البيروقراطية في مصر

يبدو أن الثقافة البيروقراطية مفروضة بسبب عديد من العوامل . ونبدأ بالقول بأن كثيراً من القوى التي شكلت أساساً ثقافة البيروقراطية في مصر ما زالت فعالة . وبالتأكيد قد تحتوي قائمة هذه العوامل المستمرة على سياسة تعيين الخريجين ، مستويات الرواتب المنخفضة ، الأمان الصارم للوظيفة ، ومعظم المشكلات البنائية والبيئية التي حددناها قبل ذلك .

وباستطاعة الإنسان ، ثانياً ، أن يبرهن بدقة على أن الإحساس بالحرمان النسبي (الحقيقي) ، الذي ينتج عن التباين المتعاظم في أبنية الأجور للقطاعات الحكومية والخاصة قد أعاد دعم المعايير الثقافية القائمة عن طريق تأسيس أزمة في المعنويات البيروقراطية .. قد أفسدت أيضاً الثروة الجديدة للقطاع الخاص الهيبة التقليدية للبيروقراطية ، وهو الطرف التي اتضح بواسطة الميل الحديث للعائلات البيروقراطية لتأسيس تحالفات زواجية مع القطاع الخاص ، بدلاً من تأسيسها داخل القطاع الحكومي . وعلى الجانب الايجابي ، فقد جعل الانفتاح - بالطبع - من السهل أيضاً بالنسبة لموظفي الحكومة الحصول على وظائف ثانية أو إضافية .

وثالثاً ، تخضع البيروقراطية للهجوم من كل الجوانب . فهي تخضع للهجوم من جانب النظام السياسي ، ومن الجمهور ، والقطاع الخاص ، والقطاع الدولي الذي يمثله صندوق النقد الدولي ، وهيئة المعونة الأمريكية بالولايات المتحدة USAID . ومن ثم فقد دفعت هذه الهجمات بالبيروقراطية إلى موقع التخندق أو الدفاع ، فهي تناضل لاستعادة ما كانت تمتلكه ، بدلاً من التطلع إلى المستقبل .

الأهداف والمنهج

إلى حد كبير ، استند التصدير السابق للبيروقراطية المصرية على الملاحظة بالمشاركة أو المقابلات غير الرسمية بواسطة عدد كبير من الموظفين والدارسين المصريين . وقد اعتمدت أيضاً على الملاحظات الواردة في الصحافة المصرية وبالمثل عدد كبير من المؤلفات المنشورة وأطروحات الدكتوراه .

وقد تمثل هدف مشروع بحث الأهرام في أن يصل لأبعد من المعطيات الانطباعية وأن يوفر التقدير الأمبيريقى لمستويات الدافع المرونة Flexibility والتجديد Innovation ، الألفة مع الجماهير في القطاع الحكومي . وبالإضافة إلى ذلك ، فقد حاول مشروع بحث الأهرام ، أن يفحص دعائم أو أسس المتغيرات السلوكية للقضية وأن يقترح الأساليب التي يمكن أن تتزايد بواسطتها مستويات الدافع والمرونة والتجديد والاهتمام بالجماهير داخل السياق المصري . ومرة أخرى فإننا قد نحاول التأكيد على أن التقييم يعتبر نقطة البدء المنطقية للإصلاح . فمجرد معرفة أن المشاكل قائمة لا يعتبر بديلاً كافياً للتقييمات الأمبيريقية لطبيعة المشكلة وتنوع مجالاتها . فهناك بعض شرائح البيروقراطية ومجالاتها التي تؤدي وظيفتها بطريقة أفضل من أخرى . ويتمثل هدف بحثنا في تحديد الجيد وأيضا السيئ ، وأن يقترح الأساليب التي يمكن أن تعتمد من خلالها العملية البيروقراطية في مصر على خبرتها الخاصة .

وقد استندت المعطيات التي قدمناها سابقاً إلى مسح لثحو ٨٢٦ من الموظفين المدنيين المصريين ، وهو المسح الذي أجراه مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية خلال نهاية ربيع ١٩٨٣ . وقد اختيرت العينة بنسب متساوية تماماً من ثلاث هيئات في القطاع الحكومي : وزارة الشؤون الاجتماعية (عددها : ٢٥٢) ، ووزارة الصناعة (عددها = ٢٧٢) ، ومجمع الألونيوم (عدد = ٢٧١) . وتمثل الهيئات الإدارية الثلاث ، بيروقراطية الخدمات ، وبيروقراطية الإنتاج ، وبيروقراطية القطاع العام . وقد اختير مجمع الألونيوم بسبب سمعته باعتباره واحداً من أكثر شركات القطاع العام المنتجة في مصر ، ومن ثم فهو يقدم الفرصة لفحص العملية البيروقراطية فيما يعتبر واحدة من أفضل البيروقراطيات في مصر . وقد قسمت العينة إلى شرائح لتعكس كبار موظفي البيروقراطية (بعدد - ١٥٦) ، والإدارة الوسطى (بعدد = ٢٢١) والمستويات الإدارية الدنيا (عدد - ٢١٩) في البيروقراطية المصرية . وفي داخل فئات الشرائح فقد اختيرت العينة عشوائياً من واقع سجلات العاملين . وقد كان الاستبيان يطبق بصورة شخصية بواسطة فريق مدرب خصيصاً من طلاب الدراسات العليا بجامعة عين شمس بالقاهرة .

وقد صيغ الاستبيان باللغة العربية بواسطة فريق من خمسة باحثين من المركز . واختبرت صلاحية الاستبيان الأصلي بواسطة عينة بلغت سبعين من الموظفين الذين يعكسون المستويات الإدارية المختلفة . وقد بلغ عدد أسئلة الاستبيان في المتوسط نحو ١٣٠ سؤالاً تقريباً ، مع تخصيص صورة من الاستبيان لكل مستوى من المستويات الإدارية الثلاثة . مع وجود حوالي ٧٥٪ تقريباً من أسئلة الاستبيان

موحدة بين المستويات الثلاثة ، في حين أن الـ ٢٥٪ الباقية خصصت للخصائص المميزة لكل مستوى . وقد طبقت الاستبيانات من خلال المقابلات المباشرة . وقد بلغت نسبة الاستجابات نحو ١٠٠٪ . وقد استبعد حوالي ٣٠ استبياناً من العينة كنتيجة لعدم الإجابة على كثير من الأسئلة أو بسبب بعض المشكلات الفنية .

وقد تأكدت الثقة في الاستبيان بمقارنة أنماط الاستجابة بين الأسئلة المتماثلة وبالمثل بأنماط الاستجابات المناظرة مع الخصائص القائمة فعلاً للبيروقراطية . وقد كان مستوى الاستجابات المتناقضة أقل من ٤٪ مع إدراك قدر محدود من التميز بين الأسئلة المتماثلة وانتقاء الاستجابات المعكوسة^(٢٧) .

بعض نواحي القصور في الدراسة

بسبب اتساع نطاق دراسة الأهرام ، فإنه من المهم أن نلاحظ جوانب القصور فيها . الأول ، أن الدراسة قد اهتمت بتلك الأبعاد السلوكية للسلوك البيروقراطي الذي لها تأثير شامل على قدرة البيروقراطية المصرية لكي تلعب دوراً دينامياً في العملية التنموية . فلم تكن الدراسة مصممة باعتبارها تحليلاً للزمن والحركة فيما يتعلق بأسلوب إنجاز بعض موظفي البيروقراطية لوظائفهم اليومية إذ تعتبر مثل هذه التحليلات هامة ولكنها تتجاوز نطاق الدراسة الحالية .

وثانياً ، أن غالبية البيانات التي وردت في المؤلف الحالي يعتمد على بحث بطريقة المسح . ويتميز البحث بطريقة المسح في أنه يقدم للباحثين الوسائل لدراسة اتجاهات وسلوك عدد كبير من الأفراد في فترة محدودة من الزمن . غير أن من عيوب البحث بطريقة المسح أن المعلومات التي تجمع تغطي نطاقاً ضيقاً . ويقدم البحث بطريقة المسح أيضاً صورة سريعة للسلوك والاتجاهات عند لحظة معينة من الزمن . ووفقاً لذلك ، فإن المعطيات التي تقدمها دراسة الأهرام ، ينبغي أن تستخدم بالإضافة إلى عديد من المصادر الأخرى للبيانات المتيسرة فعلاً بالنسبة لدارسي البيروقراطية المصرية . وينبغي أن تحتوى هذه المصادر الأخرى على دراسات مثل دراسة نزيه الأيوبي ، مورو ، بيرجر ، سمير سيف ، ومنى^(٢٨) .

والثالث ، أن دراسة الأهرام تهتم بتقدير سلوك الموظفين المصريين . وبالضرورة يتضمن تقييم السلوك البشري في الغالب تقييم اتجاهات وآراء المستجيبين . وكما سوف يلاحظ القارئ ، تعتبر أسئلة كثيرة من دراسة الأهرام ذات طبيعة اتجاهية في طبيعتها . وفي حين أن الاتجاهات والآراء هامة في حد ذاتها ، فإن الصلة بين الاتجاهات والسلوك الصريح ليست مطلقة ، ولكنها تتأثر بتنوع هائل من المتغيرات السيكولوجية والبيئية .

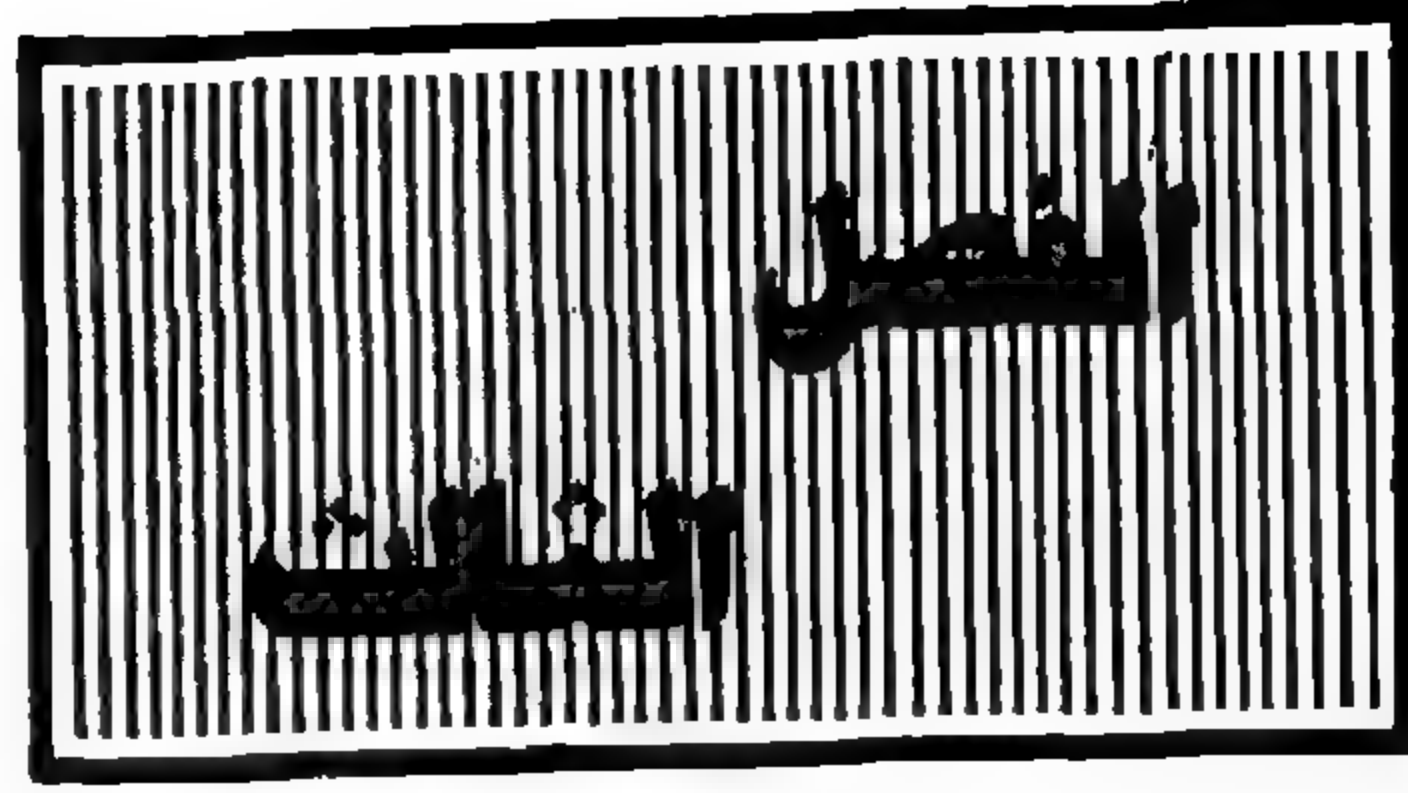
ملاحظة شكلية Format

يكن هدف الفصل الحال في تقديم صورة عامة للبيروقراطية المصرية . من حيث تاريخها ، مشكلاتها ، وسياقها السياسي والاجتماعي والاقتصادي . وتحدد الفصول من الثاني وحتى السابع القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية وتقييمها بالنظر إلى الدافع ، التجديد ، الألفة مع الجماهير . وفي النهاية ، يحدد الفصل الثامن التوصيات والنتائج الأساسية لهذه الدراسة .

المراجع

- (١) من اجل عرض ممتاز للمادة المتعلقة بهذا الموضوع انظر :
Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective, 2nd ed. (New York : Marcel Dekker, 1979)..
- وتحتوى الاعمال المبكرة على :
Fred W. Riggs, ed., Frontiers of Development Administration (Durham, N.C. : Duke University Press, 1970); Raalph Braibanti, ed., Political and Administrative Development (Durham, N.C. : Duke university Press, 1969); Joseph La Palombara, ed., Bureaucracy and Political Development (Princeton, N.J. : Princeton University press, 1963); John D. Montgomery and William Siffin, eds., Approach to Development : Politics, Administration and Change (New York: McGraw Hill, 1966); Lee Sigleman, "In Search for Comparative Administration", Public Administration Review 36, No. 6, (1976), pp. 621-25; Dwight Waldo, Comparative Public Administration Prologue, Problems, and Promise (Chicago: Comparative Public Administration Group, American Society for Public Administration, 1964); Jong Jun, "Renewing the Study of Comparative Administration: Some Reflections on Current Possibilities", Public Administration Review 36, No. 6 (1976), pp. 641-47; Krishna K. Tummala, ed., Administrative Systems Abroad, Revised edition (Lanham, Maryland: University Press of America, Inc., 1984).
- Abdel-Karim Ibrahim Darwish, "Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt" (Ph.D. (٢) Dissertation, New York University, 1962).
- Richard F. Nyrop, ed., Egypt : A Country Study (Washington, D.C. : Foreign Area Studies, (٣) The American University, 1983), p. 198.
- Ibid. (٤)
- (٥) الرئيس حسنى مبارك ، خطب الى مجلس الشعب المصرى : ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ الازهرام ، ٤ نوفمبر ، ١٩٨٥ .
- Nazih N.M. Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London: Ithaca Press, (٦) 1980); Samir M. Youssef, System of Management in Egyptian Public Enterprises (Cairo: Center for Middle East Management Studies, The American University, 1983).
- (٧) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية : مكتبة مديولى ، ١٩٨٣ ص ٧٨٠ .
- Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt, pp. 295-96. (٨)
- (٩) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، الفصل الثالث
- (١٠) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، ص ٣١
- (١١) رمزى زكى الازمة الاقتصادية المصرية ، الفصل الخامس
- Youssef, System of Management, p. 127. (١٢)
- Youssef, System of Management, Chapter 4. (١٣)
- E.W. Lane, Manners and Customs of the Modern Egyptians (London: J.M. Dent & Sons, (١٤) Ltd., 1908).
- (١٥) تناقش علنا مشكلات الفساد ، والمحسوبية ، ومحابة الاقارب وما الى ذلك فى الصحافة المصرية وبخاصة فى صحف المعارضة . انظر على سبيل المثال ، جريدة الشعب ، ٢٠ يوليو ١٩٨٠ او ٣٠ سبتمبر ١٩٨٠ .
- (١٦) انظر الاشارة رقم (١) التى تشمل بعض الاعمال الممثلة لذلك .
- Frederick Herzberg, The Managerial Choice (Homewood, ILL. : Dow Jones Irwin, 1976). See (١٧) Chapter 2.

- (١٨) الرئيس حسنى مبارك ، خطب على الهواء في الدورة الجديدة لمجلس الشعب ، مصرى : ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ .
وجريدة الاهرام . ١٤ نوفمبر ، ١٩٨٥ .
- (١٩) استند هذا الراى على بحث عميق اجراه د . على ليلة الاستاذ بجامعة عين شمس بالقاهرة .
- (٢٠) The Egyptian Gazette, March 24, 1982.
- (٢١) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957); Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt.
- (٢٢) Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Efficiency : The Deadlock in Egyptian Administration", Middle East Studies 18, No. 3 (July 1982), P. 293.
- (٢٣) Ibid., p. 287.
- (٢٤) Youssef, System of Management, Chapter 1.
- (٢٥) سعد الدين ابراهيم : نحو نظرية سيولوجية للتنمية في العالم الثالث (المؤتمر العلمى السنوى الثانى للاقتصاديين المصريين) القاهرة ، مارس ١٩٧٧ .
- (٢٦) Youssef, System of Management, p. 127.
- (٢٧) يمكن ان نجد مناقشة عميقة للمشكلات الخاصة باجراء البحث المسمى في الشرق الاوسط في :
Mark Tessler, Monte Palmer, Tawfic Farfah and Barbara Ibrahim, The Evaluation and Application of Survey Research in the Arab World (Bolder, Colo. : Westview, 1987).
- (٢٨) Youssef, Berger; Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt; Farid A. Muna, The Arab Executive (Lonodon : Macmillan, 1981).



اللامبالاة ، القيم ، الحوافز والتنمية(*)

(*) ظهرت بصورة أولى من هذا الفصل في صيف ١٩٨٥ في دورية The Middle East Journal (مجلد ٩) عدد (٣) ص ٢٤١ - ٣٦١ . ويحتوى الفصل الحالي على بيانات وتحليلات لم تكن جزءاً من المقال السابق .

تعتبر الالمبالاة المشكلة الاقتصادية الاساسية التى تواجه مصر اليوم ، حسب الخطابات الاخيرة للرئيس مبارك . حيث يؤكد الرئيس مبارك ، أنه إذا عمل المصريين بجد أكثر وأنتجوا أكثر ، فإن بإمكان الاقتصاد المصرى أن يتخلص من العجز التجارى الثقيل ، وأن يلعب دوره المنطقى كمحور صناعى فى العالم العربى^(١) . وقد وجدت آراء الرئيس مبارك دعماً قوياً من الصحافة المصرية . حيث أدان نقد حديث للانتاجية المصرية . نشر فى مجلة روز اليوسف الأسبوعية المصرية الشائعة الانتشار ، الانتاجية الضعيفة للعمال المصريين فى كل مجالات النشاط .. مؤكداً على اعتبار البيروقراطية مكاناً يبحث فيه كل شخص عن العائد بدون جهد .. وهو الموقف الذى فرض آلاف من الطفيليين على سطح المجتمع المصرى^(٢) .

البيروقراطية ، الإنتاج ، والحوافز

يعتبر عبء زيادة الانتاج فى الاقتصاد المصرى ، فى جوهره ، عبء زيادة لانتاج داخل البيروقراطية المصرية . إذ اعتبرت البيروقراطية المصرية منذ صدور « القوانين الاشتراكية » فى ١٩٦١ القوة المسيطرة فى الاقتصاد المصرى ، سواء فيما يتعلق بتخطيط السياسات الاقتصادية للدولة وصياغة التأزر بينها ، أو إدارة التنظيمات الصناعية الأساسية فى مصر . ولم يغير ظهور القطاع الخاص الذى أعيد إحياءه فى فترة الانفتاح خلال عصر السادات جذرياً هذه الصورة ، حيث كان القطاع الخاص يعمل أساساً فى نشاطات الخدمات والتشييد والبناء ، والسياحة ، والملكيات الخاصة . واستمر القطاع الصناعى فى الاقتصاد ، مع استثناءات محدودة ، يخطط ، ويدار وينظم بواسطة البيروقراطية .

وكخطوة أولى لزيادة إنتاج البيروقراطية المصرية ، بما فيها شركات القطاع العام التى سيطرت على الاقتصاد المصرى ، كان على صانعى السياسة المصرية أن يؤسسوا عدداً من أنظمة الحوافز التى اعتمدت لمكافأة الإنجاز الرفيع المستوى . فإذا تأملنا دخل الموظف الآن سوف نجده يستند إلى خليط من الراتب الأساسى ، البدلات ، الحوافز . وبرغم ذلك ، أشار الرئيس مبارك إلى فشل نظام الحوافز الحالى فى التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين . إذ أصبحت الحوافز ، كما هى الآن ، مكماً لبناء الراتب ، وظلت حوافز بالاسم فقط .

ومع ذلك ، فقد يتسائل أى منا ، هل من الممكن أن تؤدي الحوافز المالية دور الدواء الذى يشفى كل أمراض الإنتاج فى مصر . وإذا كانت الحوافز قد أدت إلى زيادة الانتاجية فى ظروف معينة ، فإنه ليس من المؤكد أن هذه الظروف قد تكررت أو يمكن أن تتكرر . أولاً ، لأنه من المشكوك فيه أن تكون الانتاجية المنخفضة هى نتيجة للكسل أو اللامبالاة بين العمال المصريين . إذ توجد مشكلات أخرى هى التى تحد من إنتاجية الموظفين الحكوميين فى مصر ، وهى المشكلات التى تضم أنواعاً عديدة ، نذكر منها الزيادة فى عدد الموظفين ، أو تداخل الوظائف ، أو التحديد الضعيف للمسئوليات ، أو المركزية الشديدة أو العوامل البنائية والبيئية الأخرى التى ناقشناها فى الفصلين الأول والثانى^(٣) .

وثانياً ، فإن إضافة حوافز مالية أخرى قد تكون مكلفة للغاية وغير مجدية من الناحية الاقتصادية . إذ قد لا يؤدي البرنامج الطموح للحوافز المالية فقط إلى إجهاد الموارد الحكومية المحدودة ، بل إنه قد يفرض ضغوطاً مكثفة لتوفير الزيادات تساعد أيضاً على تكثيف الضغوط فى المرتبات الحكومية لكل الموظفين بدون استثناء وتنشأ الضغوط من أجل الزيادات من المستويات الدنيا بصفة استثنائية للمرتبات الحكومية ، ومن التفاوت المتزايد بين المرتبات فى القطاع العام والمرتبات المناظرة فى القطاع الخاص ، الأمر الذى من المحتمل أن يجبر الحكومة على تعديل أو إلغاء المعونات المتعلقة بدعم الأسعار التى تجعل المرتبات الحالية للبيروقراطية من الممكن احتمالها . فضلاً عن ذلك فمن المشكوك فيه أن تكون الحكومة قادرة على إعادة تحديد برامج الحوافز الموجودة بالأسلوب الذى يجعل فى قدرتها مكافأة العمال المنتجين على حساب زملائهم الأقل إنتاجاً . وإذا كانت الحوافز قد أصبحت الآن جزءاً من المرتب الأساسى ، فإن توزيع الحوافز الموحدة قد يؤدي - وفقاً لذلك - إلى دفع كثير من الموظفين الذين يعيشون تحت مستوى الكفاف إلى تدمير الأخلاق البيروقراطية ، ومن ثم يتسببون فى خلق التوترات السياسية . فإذا لم تستطع الحكومة أن تقدم كليهما ، أعنى أن تزيد من الحوافز المالية ، أو أن تقدم زيادة عامة فى المرتبات الحكومية ، فإنها قد تجد من الملائم سياسياً أن تزيد المرتبات بما يتجاوز حدودها الحالية . وهناك من يؤكد أيضاً على أن تحسين المستويات الشاملة للمرتبات يعتبر خطوة أساسية فى القضاء على العقبات التى تعوق الانتاجية البيروقراطية . وكما تشير البيانات - التى نقدمها بإيجاز - فإن المستويات الحالية للراتب تجبر معظم الموظفين الحكوميين على البحث عن دخل إضافى ، ومن ثم تنخفض مستويات الإنتاج .

والثالث ، أن علينا أن نعطي اعتباراً للأبعاد الاجتماعية التى يتضمنها نظام الحوافز والتى يمكن أن تجعل مرتبات بعض موظفى الحكومة - وليسوا كلهم - معادلة للمرتبات المناظرة فى القطاع الخاص . فما زالت الأيديولوجيا السائدة فى مصر هى الأيديولوجيا التى تؤكد على المساواة الاجتماعية . وفى الحقيقة يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لحجم الاحترام الذى تمتلكه البيروقراطية المصرية فى رغبة الحكومة فى أن توفر لكل مواطن وبخاصة خريجى الجامعات وظائف فى البيروقراطية ، كوسيلة من وسائل تحقيق العمالة الكاملة . ومن الطبيعى أن تقود التفاوتات الدرامية فى مستويات

الرواتب إلى تأسيس الصراع داخل البيروقراطية ، ومن ثم فقد يكون لذلك - في كل الاحتمالات - انعكاسات سياسية بنفس القدر .

وأخيراً ، فإن على الإنسان أن يتساءل : هل يستند نظام الحوافز المالية كوسيلة لزيادة إنتاجية العمال إلى دراسة عميقة لقيم البيروقراطيين المصريين ، أم أنه قد تأسس تلقائياً باعتباره حلاً سهلاً للمشكلة ؟ ونحن نشير هذا السؤال ، لأن الفوائد المسلم بها للعمل في الحكومة في مصر تتمثل في تحقيق الأمان والاستقرار وربما الهيبة والاحترام أيضاً . ومن ثم فقد تبرهن الحوافز غير المالية أو خليط من الحوافز المالية وغير المالية على أنها الوسائل الأكثر ملاءمة لتحسين الانتاج أكثر من الحوافز المالية وحدها ، حيث يعتبر ذلك على الأقل ، نتيجة لدراسات عميقة في الإدارة في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية^(٤) .

وفي نطاق المناقشة السابقة ، تتمثل أهداف الفصل الحالي فيما يلي :

- ١ - تقدير حجم مشكلة اللامبالاة في البيروقراطية المصرية .
- ٢ - استكشاف الأسباب العديدة لوجود مشكلة اللامبالاة بالقدر الذي توجد به فعلاً .
- ٣ - فحص القيم المرتبطة بالحوافز عند البيروقراطيين المصريين من منظور نظري ومقارن .
- ٤ - اقتراح الحوافز البديلة أو المكملة والتي قد تستخدم محل الحوافز المالية أو بالإضافة إليها كوسيلة لزيادة إنتاجية موظفي الحكومة .

النتائج : تقدير الإنتاجية المنخفضة

يعتبر تقدير الإنتاجية البيروقراطية مهمة ذاتية وصعبة في ظل أفضل الظروف . وهي تعتبر مهمة صعبة بصفة خاصة في مصر والشرق الأوسط . فمن خلال بحثنا على سبيل المثال ، لم يحقق مركز الأهرام نجاحاً في محاولاته لكي يحدد بدقة الأساليب التي تتبعها وزارة الصناعة لتمييز وحداتها الأكثر إنتاجية عن وحداتها الأقل إنتاجية . فلو كان مثل هذا الميكانيزم التنظيمي موجوداً ، فإنه بالتأكيد لن يكون صعب المثال . وكما أشرنا سابقاً ، فقد ضمن مجمع الألومنيوم في الدراسة على أساس سمعته كواحد من أفضل مشروعات القطاع العام في مصر .

وفي حالة غياب أي مصدر بديل للمعلومات فإن تقييماتنا للإنتاجية في البيروقراطية المصرية سوف تكون محدودة ببيانات المسح بالضرورة . ويعتبر ذلك قصوراً غير ملائم طالما أن الأفراد يميلون إلى أن يكونوا أقل دقة في تقييم مستويات إنجازهم . ومن غير المعقول أيضاً أن نطلب من البشر أن يجرموا أنفسهم عن طريق التسليم بمستويات إنجازهم المنخفضة .

وفي محاولة للتخفيف من نواحي القصور السابقة فقد استخدمت الدراسة خمسة مقاييس متنوعة لقياس الإنتاجية . وقد كان الأول عبارة عن تقدير قام به

جدول رقم ٣ - ١

يوضح تقدير كبار موظفي البيروقراطية للانتاجية المنخفضة بين البيروقراطيين المصريين
(العدد ١٥٦ غير المجيبين = ٨)

السؤال : ما هي النسبة المئوية لرؤوسك الذين يشتغلون بجد عادة طيلة اليوم ؟

%	المتوسط الكلي	مجمع الاكثونيوم	وزارة الصناعة	وزارة الشؤون
صفر - ١	١٠,٣	٢	١٢,٨	١٥,٥
١١ - ٢١	٩,٧	٨	١٠,٦	١٠,٣
٢١ - ٤٠	٢٠,٦	١٤	٢٢,٤	٢٤,١
٤١ - ٦٠	٤١,٣	٤٢	٤٢,٦	٢٩,٧
٦١ - ١٠٠	١٨,١	٣٤	١٠,٦	١٠,٣
المجموع	%١٠٠	%١٠٠	%١٠٠	%١٠٠

موظفو البيروقراطية العليا لمستويات إنتاجية مرؤسيهم . ويعتبر ذلك مقياساً هاماً
للانتاجية بالقدر الذي يكون فيه موظفو البيروقراطية العليا مسئولين قانونياً عن تقييم
إنتاجية مرؤسيهم ، فهم ينبغي أن يكونوا قادرين على ذلك . وقد قدمنا نتائج هذه
المرحلة من التحليل في الجدول . رقم ٣ - ١ .

ويستند مقياسنا الثاني للإنتاجية على وحدتين ضمن مقياس دينامية الجماعة
الذي يتكون من ١٦ وحدة ، حيث طلب من موظفي البيروقراطية من المستويين الأدنى
والمتوسط أن يصفوا بيئة العمل التي يعملون فيها . وقد طلب من المستجيبين أن
يستجيبوا بالتحديد لاثنتين من مقياس ليكرت Likert الذي يفترض :

١ - أن معظم رفاقهم يعملون بجد .

٢ - وأن معظم رفاقهم كسالى ، وبرغم أن هاتين العبارتين لا يتطلبان من
المستجيبين انتقاء أنفسهم ، وإنما طلبت منهم تقييمات غير متحيزة لرفاقهم ، وهي
التقييمات التي رفض بعض المستجيبين إنجازها ، فإننا قد لاحظنا ، مع ذلك ، أن
العبارتين لقيتا نتائج متماثلة للغاية بالرغم من حقيقة أنهما قد صيغتا بأسلوب مختلف
وظهرتا عند الأطراف المتقابلة لمقياس ديناميات الجماعة . وقد وضحت نتائج ونص
مقياس ديناميات الجماعة في الجدول رقم ٣ - ٢ التالي .

في بعض الأحيان تؤثر بيئة العمل على قدرة رجل الإدارة في تحقيق أهدافه . وفي
هذا الاطار نرجو منك تقييم الأشخاص الذين تعمل معهم بتحديد هل (توافق بقوة ،
توافق ، ترفض ، ترفض بشدة) على العبارات التالية :

جدول رقم ٣ - ٢
ويوضح مقياس ديناميات الجماعة (المستجيبون من الإدارة المتوسطة والدنيا)

درجة محددة درجة الموافقة بشدة (**)

٢٨,٦	٦٠	١ - يعمل بجد
٩,٣	٣٩	٢ - يوافق على الأفكار الجديدة
١٨,٠	٤٨	٣ - واضح وصريح مع الآخرين
١٤,٤	٤٣	٤ - يوافق بسهولة على المسئولية الجديدة
٥,٧	٢٩	٥ - يوافق على تفويض السلطة بسهولة (*)
٢٦,٥	٥٧	٦ - يعامل الجمهور باحترام
٨,٥	٣٦	٧ - يستجيب للنقد البناء (*)
٤,٥	٢٦	٨ - الخدمة العامة مقدمة على الأمان الوظيفي (*)
٥,١	١٥	٩ - مستعد للموافقة على الصراع (*)
٤١,٧	٦٤	١٠ - ليس كسولا (*)
٨,٩	٢٥	١١ - لا يحابي الأقارب والأصدقاء
١٠,٤	٣٨	١٢ - حاسم
٧,٩	٢٨	١٣ - مستعد للمخاطرة (*)
٦,٥	٢٨	١٤ - مرن في تنفيذ القرارات (*)
٩,٣	٤٣	١٥ - يستمع إلى آراء الجمهور
٨,٩	٣١	١٦ - يسعى إلى رضا الجمهور

المفتاح : تشير الدرجات الدنيا إلى خطورة المشكلة أو القضية .

(*) لتقدير مشكلات تحيز الاستجابة قدمت بعض فقرات الاستبيان في هذا القسم في صيغة إيجابية بينما قدمت أخرى في صيغة سلبية .
وتشير العلامات النجمية (*) إلى الفقرات التي قدمت في صيغة سلبية بالاستبيان على سبيل المثال ، فالعبارة ليس كسولا قدمت باعتبارها « كسولا » . وقدمت كل الأسئلة في صيغة إيجابية في الجدول لتيسير المقارنة بين الدرجات .
(**) تتدرج درجات المقياس بين صفر ، ١٠٠ وتمثل درجات مختصرة لوحدات Items (يوافق بشدة ، يوافق ، يرفض ، يرفض بشدة) . حيث منحت الاستجابات (يوافق بشدة) وزنا مضاعفا لوزن الاستجابات (يوافق) وتشير الدرجات التي يصل وزنها إلى ٣٠ فأقل إلى نطاقات الخطورة أو المشكلة .

ويستند المقياس الثالث لقياس الانتاجية إلى مصادر المعلومات المهنية ، وفي هذا الاطار ، فقد افترض أن الأفراد الذين ينفقون الوقت والجهد للاطلاع على المعلومات المهنية لانجاز مسئوليات وظيفتهم ، قد يكونوا أكثر إنتاجية من الأفراد الذين يعتمدون للحصول على معلوماتهم المهنية على الأعضاء الآخرين في وحدة العمل (*) . ويقدم الجدول رقم (٣ / ٣) التوزيع على أساس النسب المثوية . ومن المحتمل أن يكون مقياس المرجعية المهنية Professional-reference لقياس الانتاجية أكثر دقة في تقدير إنتاجية موظفي مستوى الإدارة العليا والمتوسطة من قدرته على قياس إنتاجية موظفي الإدارة الدنيا . مادامت أن وظائف الإدارة الدنيا لا تتطلب مهارات متقدمة .

جدول رقم ٣/٣

يوضح مقياس الانتاجية البيروقراطية

قياس الانتاجية استنادا إلى القيم (المستويات الادارية الوسطى والدنيا فقط) .

١٣,٢	مرتفع
٤١,٨	متوسط
٤٤,٨	منخفض
(*)/١٠٠	

(عدد الحالات التي اجابت = ٦٤٠ ، لم يجب = ٨) .

قياس الانتاجية استنادا إلى الحالة المهنية (كل المستويات)

٨,٦	مرتفع
٣٤,٦	متوسط
٥٦,٩	منخفض
١٠٠	

(عدد الحالات التي اجابت = ٧٩٦ ، لم يجب = صفر)

قياس الانتاجية بالنظر إلى الرضاء الوظيفي (كل المستويات)

٣٠,١	مرتفع
٦٩,٩	منخفض
١٠٠	

(عدد الحالات التي اجابت = ٧٩٦ ، لم يجب = صفر)

(*) قد تختلف المجموعات الكلية عن ١٠٠٪ ويكون الخطأ في نطاق رقم عشري .

ويستند المؤشر الرابع لقياس الانتاجية إلى مؤشر قيمة العمل الذي سوف يناقشه بإيجاز (جدول ٧/٣) . ويميز هذا المؤشر بين الأفراد الذين يوضحون تأكيداً أكبر أو أقل على الراحة الوظيفية Job Comfort والأمان الوظيفي Job Security^(٦) ، فقد اتضح أن الأفراد الذين يهتمون أساساً بالراحة والأمان الوظيفي يكونون أقل إنتاجية من الأفراد الذين لديهم الرغبة في بذل الجهد من أجل الحصول على المال أو الهيبة وينطبق هذا المؤشر لقياس الانتاجية على المستويات البيروقراطية المتوسطة والدنيا فقط .

وقد استند المقياس الأخير والأكثر أهمية لقياس الانتاجية على استبيان مفتوح الأسئلة من حيث نهاياتها . بحيث يطلب من المستجيبين على كل المستويات الادارية أن يحددوا الجوانب التي يحبونها بدرجة أكثر في وظائفهم ثم صنف الاستجابات بعد ذلك إلى فئات منتجة وغير منتجة . وقد ضمن النص والنسب المئوية في الجدول رقم ٤/٣ . ويتمثل الافتراض الكامن وراء هذا المقياس لقياس الانتاجية في أن الأفراد - الذين يقلقون بسبب المرتبات المنخفضة أو مشكلات الانتقال ، أو الذين يجدون أن العلاقات الاجتماعية هي الجانب الأكثر إشراقاً في وظائفهم - يكونون أقل إنتاجية من الأفراد الذين سجلوا اهتمامات تتعلق بالعمل كالقدرة على الاستفادة من تخصصهم أو الذين حصلوا على تقدير مشرفيهم .

وقد استند مقياس قياس الرضاء أوعدم الرضاء -Satisfaction dissatisfaction لقياس الانتاجية مباشرة على نظرية فرديرك ميرزبرج Frederick Herzberg إذ تستند نظرية ميرزبرج لقياس الانتاجية إلى تحليل تفصيلي لمصادر الرضاء الوظيفي ، في إثنتى عشرة دراسة متنوعة مع عينة مركبة Combined لنحو ١,٦٨٥ مفردة . وقد تضمنت عينة المستجيبين على مشرفى المستوى الأدنى ، والنساء أصحاب المهن ، ومديرى الزراعة ، والرجال الذين على وشك التقاعد من مراكز الادارة ، والمرضات ، والمختصين بصيانة المستشفيات والمشرفين على القطاع الصناعى ، والعاملين فى صناعة الغذاء والضباط والمهندسين والعلماء ، ومديرى البيوت House Keepers ، والمدرسين ، والفنيين ، والمحاسبين ، وكبار العمال الفنلنديين والمهندسين الهنغاريين^(٧) .

جدول رقم ٤/٣ يوضح الرضاء او عدم الرضاء الوظيفى
عدد افراد العينة = ٧٩٦ ، لم يجب = ٤٨ حالة

نسبة همزيرج	فئات الاستجابة المصرية	مصر	همزيرج بريطانيا	مصر	همزيرج بريطانيا
الإنجاز	الجهد لتحسين العمل ، الدافع الاخلاقى	٨,٩	٣,٧	٢٣,٤	
النمو	تقدير الرئيس	١,٧		١,٠	
التقدير	العمل مباشرة مع الرئيس	٤,٢	٤,١	٤,٥	
المسئولية	صياغة القرار ديموقراطيا	٨,٧	٥,٤	٢٠,٠	
	التعبير الحر عن الآراء				
العمل ذاته	الافتقاد المتخصصين الروتين	٢٦,٩	٣٢,٨	١٦,٩	٣٩,٧
	المبالغ فيه تقسيم العمل				
الإنجاز	الافتقاد الحوافز	١,٧			
٢٨,٦ % ٣١ % ٥٦,٣ % ٣٠,١ % ٨١ % ٨٨,٦ %					
السياسة والادارة الادارة الديموقراطية		١٧,٧	١,٠		
الاشراف	افتقاد الهدف	٣,٥	٢٠,٣	١,٢	
العلاقة بالمشرف	تحيز المدير	٥,٤	٨,٥		
	ظلم المدير				
	المدير يفتقد الثقة -				
	التقييمات				
ظروف العمل	النقل	١١,١	٢,٥	٧,١	٤,٤
	النظافة				
	جدولة الوقت				
	افتقاد التوتر				
	السلام والهدوء				
المرتب	المرتب	٤٣,٩	٢,٣	٧,٠	٠,٧
العلاقة بالزملاء		٣,٦	٥,٠	٥٠,٩	٥,١
	العمال للزملاء				
	العلاقات الاجتماعية				
	الحياة الشخصية ضغط الاعمال الخارجية				
	تأثير العمل على الاسرة				
العلاقة بالتابعين					
المكان					
الامان					
الاغتراب					
			٢,٤		
٧١,٥	٦٩,٠	٤٣,٨	٦٩,٩	١٩,٠	١١,٤
١٠٠ %	١٠٠ %	١٠٠ %	١٠٠ %	١٠٠ %	١٠٠ %

ونتيجة لتحليله هذه البيانات المتنوعة والشاملة وصل هرزبرج Herzberg إلى نتيجة أن المستخدمين يستجيبون لنوعين مختلفين من المثيرات الصحية والمثيرات الدافعية hygienic stimuli وتحتوى المثيرات الصحية على بناء المرتب Salary syructure ظروف العمل Work counditions والامان Security بينما تركز المثيرات الدافعية ، على النقيض من ذلك ، على فرص الانجاز ، التقدير Recognition ، والنمو Growth . وتعتبر المثيرات أو الحوافز الصحية سلبية وتعد أساساً للرضاء الوظيفي . وعلى هذا النحو ، فهي تعتبر مصدراً للشكوى وتميل إلى تخفيض الانجاز إذا تزايدت مصادر الشكوى والتذمر إلى ما دون مستويات معقولة . ويتمثل دورها في كونها حوافز سلبية تساعد على تجنب الألم . فإذا تحققت الظروف الصحية الملائمة ، فإن دورها الدافعي يتضاءل .

وعلى النقيض تعتبر « حوافز هرزبرج مثيرات إيجابية ، وطالما أنها تسبب الما ضئيلاً مباشراً أو إزعاجاً شخصياً ، فإنه ينظر إليها ضمناً Infrequently باعتبارها المصدر الرئيسي لعدم الرضاء الوظيفي . واستناداً إلى الحاجة إلى التقدير والنمو ، فإنها - برغم ذلك - تشكل مثيرات أو حوافز إيجابية لزيادة الإنتاج .

وفي نطاق تقدير إنتاجية البيروقراطية المصرية ، تفترض نظرية هرزبرج Herzberg أن الرضاء الوظيفي ينبغي أن يبرز كمؤشر للإنتاجية أفضل من عدم الرضاء الوظيفي . ويعتبر هذا الافتراض ، إذا تدعم ، افتراضاً حيويًا بالنسبة لجهود الإصلاح الوظيفي في المستقبل . وذلك لأنه يفترض أن مجرد تحسين المرتبات أو الظروف البيئية والبنائية (الصحية) سوف تكون له فائدتها المحدودة في زيادة الإنتاجية البيروقراطية . وسوف نختبر هنا هذا الموضوع في مواضع عديدة من الفصل الحالي . وسوف يشكل هذا الموضوع موضوعاً أساسياً في التحليلات متعددة القيم Multivariate والتي سوف نعرض لها في الفصل السابع .

فإذا تحولنا إلى المقياس الأول لقياس الإنتاجية ، فقد كان المطلوب من عينة كبار موظفي البيروقراطية أن يحددوا النسبة المئوية التقريبية من موظفيهم « الذين يعملون جيد طوال اليوم » ، وتشير النتائج التي عرضنا لها في الجدول رقم (١/٣) أن غالبية كبار موظفي البيروقراطية الذين طبق عليهم المسح الاجتماعي بالعينة قد شعروا أن معظم موظفيهم لا يعملون جيد طوال اليوم . في هذا الإطار اقترحت نسبة ١٠٪ من المستجيبين أن معظم موظفيهم غير منتجين بصورة واضحة .. ومن ثم تدعم تقديرات كبار موظفي البيروقراطية وجهة نظر الرئيس مبارك القائلة بأن انخفاض إنتاجية العامل تعتبر واحدة من الأمراض الرئيسية التي تؤثر أو تضر بالاقتصاد المصري .

وعلى نقيض تام لتقييمات كبار موظفي البيروقراطية تشير تقييمات الزملاء التي عرضنا لها في إطار مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٢/٣) إلى أن اللامبالاة تعتبر أقل المشكلات التي تقلق البيروقراطية المصرية . إذ تدرج الدرجات المركبة وحدة مسجلة في الجدول رقم (٢/٣) من صفر إلى ١٠٠ مع النظر إلى الدرجات أعلى من ٥٠ درجة باعتبارها تشير على الأقل إلى الانجاز الكفء للعمل ، بينما تشير الدرجات ٣٠ فأقل إلى مشكلات ذات خطورة بالغة^(٢) .

وتشير الدرجات المركبة الموضحة في الجدول رقم (٢/٣) إلى أن البيروقراطيين من المستوى الأدنى والمتوسط لا ينظرون إلى لا مبالاة العامل باعتبارها محدداً أساسياً للإنجاز البيروقراطى . فضلاً عن ذلك ، فإنه من الصعب أن نرفض تقييمهم للامبالاة باعتبار أن ذلك مجرد محاولة لرفضهم نقد زملائهم ، وذلك لأن أنماط استجاباتهم قد ميزت بوضوح بين ستة أبعاد للسلوك البيروقراطى كما قيس ذلك بواسطة مقاييس ديناميات الجماعة . ومما يستحق الملاحظة درجة « ٢٥ » المتعلقة بالواسطة أو محابة الأصدقاء والأقارب ، وهو الموضوع الذى له حساسيته البالغة في مصر ، وهو أيضاً الموضوع الذى يميل المستجيبون بوضوح إلى تجنبه ، إذا بذلوا جهوداً ملموسة لتشكيل إجاباتهم .

وحينئذ ، كيف يمكن للباحث متاً أن يفسر التقييمات المتصارعة لكل من كبار موظفى البيروقراطية ، من ناحية ، وتقييمات موظفى المستويات البيروقراطية المتوسطة والدنيا من ناحية ثانية ؟ تكمن الإجابة من وجهة نظر فريق البحث في حقيقة أن معظم المصريين يدركون أنفسهم على أنهم يرغبون في العمل إذا كان العمل متيسراً . ومع ذلك ، فنادر ما يتيسر العمل بالشكل الملائم . إذ تعتبر زيادة هيئة الموظفين ، والتعيين العشوائى والمسئوليات سيئة التحديد ، والأجازات العديدة ، والمركزية المبالغ فيها ، أمثلة للمشكلات الكثيرة التى تؤثر على البيروقراطية المصرية ، والتى تعنى أن الموظفين قد يمضون وقتاً كبيراً منتظراً للعمل . وتقدم الأجور المنخفضة التى تمنحها الحكومة المصرية دافعا ضعيفاً للبحث عن العمل . فضلاً عن ذلك ، فكما تشير درجات الزملاء المنخفضة بالنسبة لعناصر الاستجابة المتعلقة « بالصراع » و « المخاطرة » والتنفيذ المرن للأوامر في الجدول رقم (٢/٣) ، فإن ذلك يعنى وجود ضغط محدود للجماعة لتنشيط العمل إلى جانب عدم الاهتمام بأنشطة الآخرين .

وتوفر الاستجابات على اثنين من أسئلة الاستبيان - يتعلقان بالحاجة إلى التغيير التنظيمى والرغبة في التغيير التنظيمى - توضيحاً درامياً محدداً يميز بين الرغبة في أداء العمل ، والرغبة في البحث عن العمل . فحينما سئلت عينة البحث عن مدى اعتبار التغييرات التنظيمية أساسية لتحسين إنجاز وحداتهم البيروقراطية ، أجابت نسبة ٨٧٪ من المستجيبين بالإيجاب . وحينما سئلت عينة ، البحث في موضع سابق عما إذا كانوا قد أصبحوا منزعجين بسبب القواعد والتعليمات التى يريدون فى الحقيقة تغييرها ، أشارت نسبة ٨٦٪ من المستجيبين ، إما أن لديها رغبة ضئيلة فى ذلك (٤٤٪) أو ليس لها رغبة فى التغيير (٤٣٪) .

وفى النهاية ، ينبغى أن نلاحظ أن هناك صلة بين مصطلحات اللامبالاة ، والعمل الشاق ، والكسل . إذ يعتبر أحدهما منتجا بينما الآخر غير منتج مقارنة بسلوك أو معايير الجماعة . وفى التحليل النهائى تقترض تقييمات الرفاق فى الموظفين البيروقراطيين فى المستويات الإدارية الوسطى والدنيا لديها الرغبة فى العمل فى نطاق الإطار التنظيمى الذى يجدون فيه أنفسهم . فهم سوف ينجزون العمل الذى يوكل إليهم . ومع ذلك نجدهم يرفضون أن يبدلوا الإطار التنظيمى أو يذهبوا إلى أبعد منه . وبقدر تراكم الاجراءات التنظيمية ، والظروف البيئية ، والمعايير الثقافية للبيروقراطية

في مواجهة الانتاجية العالية ، فإن العناصر الكامنة في السياق المحيط بالبيروقراطيين المصريين والتي يمكن أن تدفعهم إلى أن يصبحوا قوة منتجة في التنمية المصرية ، تصبح محدودة للغاية .

وقد دعمت المرجعية المهنية Professional-reference ومؤشرات قيم العمل الخاصة بالانتاج تقديرات كبار الموظفين وتقييمات زملاء . وفيما يتعلق بمقياس قيمة العمل ، أكدت نسبة ٤٤,٨٪ من المستجيبين الذين ينتمون إلى مستوى الادارة المتوسطة والدنيا على الراحة في الوظيفة وسهولة الوظيفة باعتبارها قيم عمل هامة . فقد أكدت نسبة ٤١,٠٪ من المستجيبين على الراحة في الوظيفة أو سهولة الوظيفة باعتبارها قيمة هامة ، ولم يذكر نحو ١٣٪ سهولة الوظيفة أو الراحة في الوظيفة باعتبارها قيم عمل هامة . وقد أوجزت النسب المثوية لقيم العمل في الجدول رقم ٣/٣ . أما النتائج الأشمل التي أخذت هذه النسب المثوية عنها ، فقد وردت في الجدول رقم ٧/٣ .

وقد قدم مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية توزيعات ماثلة للنسب المثوية حيث أكد أن ٥٦٪ من المستجيبين ليس لديهم الميل لاستشارة المعلومات المهنية في تنفيذهم لمسئولياتهم . على أساس عرضي أو في بعض المناسبات ، في حين أشارت نسبة ٩٪ من المستجيبين تقريباً إلى أن المعلومات المهنية Professional materials تعتبر مصدراً هاماً للمعلومات المتصلة بالوظيفة . وقد قدمت نتائج مؤشر المرجعية المهنية للانتاج في الجدول رقم ٣/٣ أيضاً .

فإذا تحولنا للمؤشر الأخير للانتاجية ، حيث سجل المستجيبون الأشياء التي يحبونها بدرجة أقل والأشياء التي يحبونها بدرجة أكثر فيما يتعلق بوظائفهم كما سجلت في الجدول رقم ٤/٣ . وقد جمعت الاستجابات لكي تتطابق مع فئات هيرزبرج . وعلى هذا النحو فهي تقدم أساساً لاختيار نظرية هيرزبرج ولقارنة المعطيات المصرية بمعطيات موازية عبر قومية . وتعتبر المقارنات عبر القومية هامة بصفة خاصة بالقدر الذي تمثل فيه المعطيات المتعلقة بالرضا أو عدم الرضاء الوظيفي المجال الوحيد - بالنسبة لبيانات دراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام - الذي تقيس بالنسبة له المعايير عبر القومية .

وإلى حد بعيد يعتبر المرتب المنخفض هو أكثر المصادر أهمية لعدم الرضاء الوظيفي بين المستجيبين ، وهو يتصل بالجوانب الصحية أكثر من اتصاله بالمسائل الدافعية . وتتماثل الصورة فيما يتعلق بالعناصر المحبوبة بدرجة أكثر . وفي هذه الحالة نجد أن « العلاقات الاجتماعية » على قمة قائمة العناصر المفضلة ، بأكثر من ضعف درجة العناصر الأكثر تفضيلاً والمتصلة بالانتاج ، وهو ما يعنى التلاؤم بين المهارة والوظيفة .

وحتى يمكن وضع المعطيات المصرية في الاعتبار ، فإنه من الضروري أيضاً أن نفحص الفروض التي تؤكد أن الانتاجية أكثر انخفاضا في البيروقراطية المصرية منها في بيروقراطية الغرب . ومن الضروري أيضاً أن نختبر الفرض الذي يرى في الرضاء الوظيفي مؤشراً أفضل للانتاجية من عدم الرضاء الوظيفي .

وقد قدم هيرزبرج المعطيات المقارنة والخاصة بمصادر الرضاء وعدم الرضاء عبر القومية . وأيضاً قدم لفنجستون Livingstone بيانات مماثلة عن بريطانيا وكذلك اختبار ولكاي Wilkie لنظرية هيرزبرج ، والذي أجرى على عينة من حوالى ٤٦٤ من الموظفين المدنيين البريطانيين^(٩) . وفيما يتعلق بمصادر عدم الرضاء الوظيفى ، فإننا نجد اختلافاً بسيطاً بين الاستجابات المصرية ، وبين الاستجابات التى سجلها هيرزبرج . ففى حين أن الاستجابات البريطانية موجهة نحو الانتاجية بدرجة أكثر من الاستجابات المصرية ، إلا أنها متميزة بالنظر إلى حقيقة أن الموظفين البريطانيين المدنيين قد حصلوا على ارتفاع جوهري فى المرتب قبل إجراء الدراسة مباشرة . وإجمالاً ، لا تختلف مصادر ومستويات عدم الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين عن المعايير الغربية .

وحيثما تقارن مصادر مستويات الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين بنظائرهم الغربيين ، فإن الاختلافات - على النقيض - تنهار . فقد أكدت نسبة ٣٠٪ فقط من المستجيبين المصريين على المصادر المتصلة بالانتاجية ، أو الرضاء الوظيفى فى مقابل ٨١٪ من عينة هيرزبرج ، ٨٨٪ من العينة البريطانية . وحينئذ يصبح الموظفون المدنيون المصريون ، بالنظر إلى مؤشر الرضاء الوظيفى الخاص بالانتاجية ، أقل من معايير الانتاجية فى انجلترا والدول الغربية العديدة بما فيها تحليل هيرزبرج بصورة واضحة .

ذلك يفرض علينا ضرورة الاختبار النقدى لفرض هيرزبرج . هل يعتبر الرضاء الوظيفى مؤشراً أفضل للانتاجية أكثر من عدم الرضاء فى السياق المصرى ؟ حيث يعتبر هذا السؤال هاماً بالنسبة للإصلاح البيروقراطى فى مصر ، حيث أنه إذا لم تكن مصادر عدم الرضاء ذات صلة بالانتاجية فإن من غير المحتمل أن تؤدى التحسينات المنظمة مثل زيادة المرتبات إلى زيادة الانتاجية وهى التى تسعى إليها الرئيس مبارك بدرجة حماس عالية .

فإذا نظرنا إلى الرضاء الوظيفى باعتباره مؤشراً أفضل للانتاجية بين الموظفين المصريين من عدم الرضاء الوظيفى فإنه من الضرورى تحقق شرطين . الأول أن مؤشر الرضاء الوظيفى ينبغى أن يرتبط إيجابياً بمؤشرات الانتاجية الخاصة بالمرجعية المهنية وقيم العمل (أو ينبغى أن نربط ذلك سلبياً) . إذا كانت تقييمات الزملاء والمشرفين مقاييس غير مباشرة للانتاجية ، ويمكن أن تستخدم لاختبار الفرض .

وقد كان معامل جاما Coefficient Gamma للجداول المركبة بين مؤشر الرضاء الوظيفى للانتاجية ، وبين مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (ج = ٢٣١ ،)^(١٠) . ويصبح المعامل قوياً حينما يرتبط بارتفاع المستوى الوظيفى . إذ يصبح أقوى بين المستجيبين من المستوى الوظيفى المتوسط (ج = ٢٦٢) والمستجيبين من المستوى الوظيفى العالى (ج = ٢٧٦ ، غير أن المعامل لم يكن له دلالة بين المستجيبين من المستوى الوظيفى الأدنى^(١١) . ويعكس هذا تنوع المستوى الوظيفى ، الاحتمالية المتوقعة التى تؤكد أن كثيراً من موظفى المستوى الإدارى

الأدنى ، قد لا يجدون المؤهلات الوظيفية ملائمة بالنسبة الوظائف . بينما كانت المعاملات بالنسبة للموظفين من المستوى المتوسط والعليا (ج = ٢٦٢) و (ج = ٢٧٦) على التوالي . إذ لا يتصل مؤشر عدم الرضاء الوظيفى بمؤشر المرجعية المهنية للانتاجية عند أى مستوى . وفى الحقيقة ، هناك افتراض بأنه يتصل سلبيا بالانتاجية .

وقد أشارت الجداول المركبة بين الرضاء الوظيفى ومؤشر قيم العمل إلى أن المتغيرين مرتبطان ببعضهما إيجابيا ، ولكن عند مستوى أدنى مثل (ج = ١٥٨) . ومع ذلك تتغير الصورة حينما تضبط الارتباطات بمستوى الوظيفة حيث يرتبط مؤشر قيمة العمل الخاص بالانتاجية بالرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين من المستوى المتوسط (ج = ٢٣٦) ولا يتصل بالانتاجية بين البيروقراطيين من المستوى الأدنى . ومرة أخرى ، نجد أن مؤشر عدم الرضاء الوظيفى لا يتصل بمقياس قيمة العمل الخاص بالانتاجية على أى مستوى .

وفى ضوء دعم البيانات لافتراض هيرزبرج فإن باستطاعتنا استنتاج أن الرضاء الوظيفى يعتبر مؤشرا صادقا للانتاجية بين الموظفين المصريين ، وبخاصة الموظفين من المستويات الادارية المتوسطة والعليا . وبنفس القدر من الاهمية أوضحت البيانات أن عدم الرضاء الوظيفى ليس له علاقة بالانتاجية . وسوف يكون لهذه القضية تأثير مباشر على المناقشات التالية المتعلقة بالحوافز ، وفى النهاية نجد أننا مجبرون على الموافقة على النتيجة التى تؤكد أن مستويات إنتاج البيروقراطية المصرية أقل من المعايير العالمية بدرجة محزنة .

تفسيرات للانخفاض

فى محاولة تحديد أسباب الانخفاض بين البيروقراطيين المصريين ، وايضاً للحصول على صورة أكثر اكتمالا لمشاكل البيروقراطية المصرية بصورة عامة ، فقد طلب من كبار الموظفين فى العينة أن يقيموا أهمية الأسباب المتنوعة المقدمة بصورة عامة لتفسير الانخفاض المنخفضة للبيروقراطية المصرية . وقد قدمت الأسباب الأكثر وضوحاً لتفسير الانخفاض المنخفضة عند البيروقراطيين المصريين فى الجدول رقم ٥/٣ كما تحدد ورنها بواسطة درجات موجزة تحدد الاهمية النسبية لكل سبب . وكما هى الحال فى الدرجات الموجزة التى قدمت فى المراحل الأولى من التحليل ، فإن الدرجات تبدأ من صفر إلى ١٠٠ واعتبرت الأسباب التى حصلت على خمسين درجة فأكثر من العوامل الهامة المساهمة فى الانخفاض المنخفضة للبيروقراطيين المصريين .

وتشير البيانات الموضحة فى الجدول رقم ٥/٣ إلى أن مشكلة الانخفاض المنخفضة .بالاضافة إلى عدم كفاية الحوافز - تعتبر من المشكلات متعددة الوجوه والتى تتضمن عدداً من الأبعاد التنظيمية والثقافية ، والمتصلة بديناميات الجماعة أو المشرفين . ووفقاً لذلك قد يكون من الصعب إثبات ذلك بنظرة سريعة .

جدول رقم ٣/٥ يوضح
بعض التفسيرات المقدمة للانتاجية المنخفضة بين
كبار الموظفين المصريين (العدد = ١٥٦)^(*)

الدرجات الموازنة الدرجات الهامة للغاية فقط

تفسيرات الانتاجية المنخفضة	
١ - التفسيرات النسقية	
المهارات غير الكافية	٣٥
الحوافز المنخفضة	٧٩
المسئولية غير واضحة	٤٦
العقوبات غير كافية	٦٤
٢ - التفسيرات الثقافية / الشخصية	
الاهتمام المنخفض بالمسئوليات	٤٢
المسئوليات الاجتماعية	٥٥
٣ - التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة	
ليس هناك شخص يعمل بجد	٥٢
٤ - التفسيرات المتعلقة بديناميات الاشراف	
التقاعد الداعم	٥١

المفتاح : تعكس الدرجات العليا مجالات المشكلات .

(*) لقد طلب من المستجيبين من كبار الموظفين أن يقيموا كلا من العناصر الموجزة أعلاه باعتبار أن ايا منها (هامة للغاية أو هامة ، أو هامة بدرجة أقل ، أو غير هامة ، كتفسير لحالة اللامبالاة في الوحدات موضع الاهتمام . وتبدأ درجات المقياس من صفر إلى ١٠٠ ، باعتبار أن الاستجابات (الهامة للغاية) تحصل على درجات ضعف الاستجابات (الهامة) . أما الاستجابات (ذات الأهمية الأقل) (أو التي لا أهمية لها) فلم تدخل في الحساب . وينبغي اعتبار الدرجات التي تتجاوز ٥٠ درجة مشاكل أو قضايا هامة .

بالإضافة إلى المتغيرات المحددة في الجدول رقم ٣/٥ فإننا يمكننا أن نجد تفسيرات للانتاجية المنخفضة بين البيروقراطيين المصريين في أساليب التجنيد في البيروقراطية المصرية ، وايضاً في الظروف الاقتصادية المؤلة التي يعيشها الموظف البيروقراطي المصري . وفيما يتعلق بالتجنيد ، فقد لوحظ مبكراً أن التجنيد البيروقراطي في مصر يعطى الأولوية للاستخدام الكامل على بناء تنظيم بيروقراطي كفاء إذ حصل غالبية الموظفين المصريين على وظائفهم من خلال أخذ أساليب ثلاثة ، التعيين الروتيني لخريجي الجامعة ، والمسابقات ، أو الوساطة Favoritism . وفي حالة التعيين الروتيني لخريجي الجامعة ، فإنه يكون على المرشحين أن ينتظروا من ثلاث إلى أربع سنوات بعد التخرج في الجامعة حتى يتحقق تعيينهم . وقد تسلم ٤١٪ من عينة المستجيبين من المستويات الادارية الوسطى والدنيا عملهم بعد التخرج ، بينما تسلم ٤٥٪ عملهم من خلال المسابقات ، و ١١٪ من خلال الوساطة . بينما لم يجب على السؤال نحو ٣٪ فإذا سلمنا بهذا الانهيار ، فإننا نفترض أن هؤلاء الذين التحقوا بالبيروقراطية من خلال المسابقات أو الاستحقاق من الممكن أن يصبحوا أكثر إنتاجية من الموظفين الذين التحقوا بالبيروقراطية من خلال قنوات غير المنافسة . ومع ذلك ، لم يبرهن على أن الحال على هذا النحو .

وربما كانت ادراكات الموظفين المدنيين المصريين عند التحاقهم بالخدمة الحكومية هي العامل الأكثر تأثيرا في انتاجية الموظف من أسلوب التجنيد . وعلى سبيل المثال فحينما سئل المستجيبون عن : ماهى امتيازات الخدمة الحكومية التى تشعر بها اقاربهم وأصدقاءهم ؟ ، وقد كان دوام العمل على رأس قائمة الامتيازات بنسبة ٢٥ ٪ والدخل الثابت بنسبة ٢٥ ٪ بينما أكدت نسبة ١٧ ٪ على انخفاض عدد ساعات العمل كامتياز بينما أجابت نسبة ١٢ ٪ بأنه ليست هناك التزامات ، وأجاب ٨ ٪ بأن العمل سهل و ٥ ٪ بانخفاض المسئولية ومن الواضح تماما حينئذ أن الأمان Security كان الأغراء الأول للخدمة الحكومية ، وهى خاصية من الصعب ان ترتبط بالانتاجية المتطورة .

فإذا تحولنا الى تأثير الظروف الاقتصادية المؤلة التى يعيش فى إطارها الموظف البيروقراطى المصرى المتوسط على انتاجية البيروقراطية فاننا ينبغى أن نتذكر انه خلال المرحلة الناصرية تحولت مصر الى دولة اشتراكية تسودها اجراءات للترقية وتحديد المرتبات تنظمها الحكومة بدقة ، وقد كانت المرتبات منخفضة بدرجة ملحوظة وفقا للمعايير العالمية غير أن الفارق بين المرتبات العالية والمنخفضة كان ضئيلا ويخضع معظم موظفى الحكومة بدرجة ما لنفس القواعد المالية بينما نجد فى مرحلة السادات ان سياسة الانفتاح بعثت الحيوية فى القطاع العام المتعظم وأيضا فى اتساع الفجوة بين أجور القطاع الخاص ، ونظائرها فى القطاع العام ، وأصبحت المرتبات الحكومية التى كانت كافية بالكاد فى نظام ناصر غير كافية تماما فى عصر السادات ووجد موظفو الحكومة - الذين كان محرما عليهم من الناحية القانونية ان يعملوا فى وظائف حكومية أخرى - ان العمل الاضافى يمثل ضرورة اقتصادية ، وعلى سبيل المثال سلمت نسبة ٨٩ ٪ من المستجيبين بأنها تشغل وظيفة ثانية ، وأن ٨٤ ٪ من هؤلاء المستجيبين يعملون بين ثلاث إلى خمس ساعات فى اليوم فى وظائفهم الاضافية .

وفى حين أن شغل الموظف لوظيفة ثانية لايعوق بصورة اوتوماتيكية انتاجيته العالية فانه يفترض ان طاقة الفرد الموزعة تصبح ضئيلة ، وتفترض حقيقة أن وظائف الحكومة تقدر بسبب الأمان الذى تحققه للموظف أنه ايا كانت الطاقة الانتاجية التى قد يمتلكها الفرد ، فان هذه الطاقة من المحتمل ان تدخر لوظيفة فى القطاع الخاص وهى الوظيفة التى من المحتمل بدرجة أكثر أن تكافئ الطاقة التى بذلت فيها ، ويمكن أن تفسر النسبة العالية من المستجيبين الذين يشغلون وظائف ثانية أيضا سبب عدم نظرة الموظفين البيروقراطيين إلى أنفسهم باعتبارهم كسالى .

وتتضح فاعلية الضغط الاقتصادى على الموظفين البيروقراطيين المصريين أيضا من خلال آلاف الموظفين المدنيين الذين يتركون الأجهزة البيروقراطية سنويا للعمل إما فى القطاع الخاص أو فى الدول المنتجة للبترول وعلى سبيل المثال نجد أن ٢٥ ٪ من عينة المستجيبين يفكرون جديا فى الانتقال الى مجتمعات الخليج او الى القطاع الخاص بالاضافة ان ٣٢ ٪ من المستجيبين سلموا بأنهم قد فكروا فى هذا الموضوع . وفى ظل مثل هذه الظروف يصبح من الصعب ان يكون التزامهم قويا بوظائفهم الحالية . وفى الحقيقة يشكو كبار الموظفين من صعوبة الاحتفاظ بموظفيهم الممتازين ، وتعكس

بيانات هذه الدراسة هذا الاتجاه خاصة فيما يتعلق بالافراد الذين يشغلون مرتبة عليا بالنظر الى انتاجيتهم حيث نجد انه من المحتمل بدرجة أكثر أن ينتقلوا إلى القطاع الخاص أو إلى دول الخليج مقارنة بزملائهم ذوي الانتاجية المنخفضة (معامل ج = ٠,٢٤٤) .

ومن ثم نجد أن دور المرتبات المنخفضة في تخفيض الانتاجية يذهب إلى أبعد من تخفيض معنويات الموظفين أو خلق مناخ يشعر في إطاره الموظفون بأن انخفاض أجورهم لايساعد على بذل جهد اضافي ، وقد أضافت الأجور المنخفضة إلى الضغط الفيزيقي والسيكولوجي الواقع على الموظف دافعا إضافيا أدى إلى التعجيل بطلب العمل الخارجى . وقد أدى ذلك أيضا إلى وقوع مستويات عالية لهروب شاغلي الوظائف التى تتطلب مهارة .

وأخيرا ، فإنه يجب التأكيد مرة أخرى على أن الانتاجية المنخفضة في البيروقراطية المصرية تضمن عددا من المشكلات التنظيمية بالإضافة الى المشكلات الدافعية والسلوكية التى أشرنا اليها سابقا ، وتتضح هذه الحقيقة من استجابات كبار الموظفين البيروقراطيين على أسئلة الاستبيان التى تطلب منهم أن يحددوا مايعتقدون أنه يشكل العقبات الرئيسية لعمل البيروقراطية المصرية بكفاءة ، وتشير الدرجات الموضحة بالجدول رقم ٢/٦ أن المشكلة الأساسية الفريدة التى تواجه البيروقراطية المصرية حسبما تؤكد عينة كبار الموظفين البيروقراطيين تتمثل في الروتين الحكومى Red Tape ، وهى المشكلة التى تقدمت المشكلات الدافعية المرتبطة بالمرتبات والحوافز ، وذلك حسبما يشير الجدول التالى رقم ٢/٦ .

ومن ثم يفترض تعدد أبعاد مشكلة الانتاجية . بايجاز فإن الزيادات الأساسية فى انتاجية العامل من غير المحتمل أن تتحقق بين يوم وليلة ، وأن الزيادات الرئيسية فى الانتاجية سوف تعتمد فى النهاية على إعادة الحيوية الشاملة لمختلف جوانب العملية البيروقراطية غير انه ايا كانت طبيعة ذلك فإن حجم الامراض الاقتصادية لمصر يتطلب ضرورة زيادة انتاجية العامل حيث ينبغى ان نبدأ من نقطة ما . وقد وضع الرئيس مبارك وكبار موظفيه البيروقراطيين كل آمالهم فى تحسين النظام المصرى للحوافز المالية .

النتائج : القيم والحوافز

إذا سلمنا بالتأكيد الذى وضعه الرئيس مبارك وكذلك عينة البحث من كبار رجال الادارة على الحوافز المالية باعتبارها الوسائل الأكثر ملاءمة لتحقيق زيادة الانتاجية فإن التحليل ينبغى ان يتحول الى فحص القيم الدافعية الأساسية للبيروقراطيين المصريين . وقد كان غرض التحليل هو أن نثبت (١) هل يمكن اعتبار القيم المالية هى القيم الدافعية الأكثر أهمية للبيروقراطيين المصريين ؟ (٢) وهل اذا

جدول رقم ٢/٦ يوضح مستوى ادراك كبار الموظفين للمشكلات الأساسية التي تقلل من
الفاعلية الادارية للبيروقراطية المصرية
(العدد = ١٥٦ غير المستجيبين = صفر)

**السؤال : في رأيك ، ماهى المشكلات الرئيسية التى تقلل من فاعلية وكفاءة
البيروقراطية المصرية ؟**
المفتاح : تشير الدرجات العالية إلى مجالات المشكلات .

الاختبار الاول فقط	المشكلات البنائية
٤٦,٢	الروتين
١٢,٥	القوانين الجامدة
٤,٥	التمويل المنخفض
٢,٦	سياسات التجنيد / التعيين
٣,٨	المهارات الفنية المنخفضة
	المشكلات المواجهة بالسلوك
١٣,٥	المحسوبية
٢,٢	الحوافز الضعيفة
١٢,٨	المرتبات المنخفضة
١,٣	عدم استجابة الاشراف
١٠٠ %	المجموع
(*) قد يختلف المجموع عن ١٠٠ % بسبب خطأ معدود .	

سلمنا بالصعوبات المرتبطة بتنفيذ برنامج للحوافز المالية بعيدة المدى فإنه من المحتمل ان تكون الحوافز غير المالية البديلة فعالة إن لم تكن أكثر فعالية في زيادة الانتاجية ، وفى هذا الاطار افترض أن الأدبيات المتعلقة بالبيروقراطية في المجتمعات النامية والمقاييلات غير الرسمية ذات أهمية خاصة بالنسبة للبيروقراطيين المصريين وهى :
المال Money والهيبة Prestige والموقع الحضرى Urban Iocation والوجود مع الاقارب Proximity to Relatives والأمان Security والراحة Comfort^(١٢) ، ولكى
تحدد الأهمية النسبية لكل قيمة في مواجهة القيم الأخرى فقد قدم المستجيبين مقياس
يحتوى على خمسة عشر عنصرا يحتوى على الطلب منهم اختيار العبارة - (من كل زوج) - التى يشعرون أنها أكثر أهمية بالنسبة لهم شخصيا ، وتشير النتائج الواردة
في الجدول رقم ٢/٧ إلى أهمية كل قيمة في مواجهة كل قيمة أخرى ، ويشير المقياس
الموجز الذى يبدو فى أسفل الجدول رقم ٢/٧ إلى الترتيب الشامل لكل قيمة على مقياس
يبدأ من صفر إلى ١٠٠ ، وذلك حسبما يوضح الجدول التالى .

جدول رقم ٣/٧ يوضح القيم الحافزية الأساسية للبيروقراطيين المصريين

المستوى المنخفض والمتوسط فقط (العدد = ٦٤٠)

السؤال : مايلي يمثل ازواجاً عديدة من العبارات ، من فضلك حدد من كل زوج العبارة التي تتوافق مع ماتفضله .

٦,٧ %	١ - وظيفة ذات أجر عال وهيبة منخفضة
٩٣,٣ %	ب - وظيفة ذات أجر معتدل وهيبة عالية
٤٩,١ %	١ - وظيفة ذات أجر عال لكن بعيدة عن الاقارب والاصدقاء
٥٠,٩ %	ب - وظيفة ذات أجر معتدل لكن قريبة من الاقارب والاصدقاء
٥٢,٣ %	١ - وظيفة ذات أجر عال في المناطق الريفية
٤٧,٧ %	ب - وظيفة ذات أجر معتدل في المدينة التي تختارها
٧٤,٦ %	١ - وظيفة ذات أجر عال لكن مجهدة وتستغرق الوقت
٢٥,٤ %	ب - وظيفة ذات أجر معتدل وليست صعبة أو ملحة
٦٠,١ %	١ - وظيفة ذات أجر مرتفع ولكنها تتضمن قدراً من المخاطرة وتحمل المسؤولية
٣٩,٩ %	ب - وظيفة ذات أجر معتدل وتسودها حالة عالية من الامان
٨٥,٩ %	١ - وظيفة ذات هيبة عالية للغاية لكن بعيدة عن الاقارب والاصدقاء
١٤,١ %	ب - وظيفة محترمة قريبة من الاقارب والاصدقاء
٨٢,٦ %	١ - وظيفة ذات هيبة عالية للغاية تتضمن قدراً كبيراً من المخاطرة وتحمل المسؤولية
١٧,٤ %	ب - وظيفة محترمة تسودها درجة عالية من الامان
٨٩,٧ %	١ - وظيفة محترمة للغاية مجهدة وتستغرق الوقت
١٠,٣ %	ب - وظيفة محترمة ليست مجهدة أو ملحة للغاية
٧٥,٧ %	١ - وظيفة ذات هيبة عالية في المناطق الريفية
٢٤,٣ %	ب - وظيفة محترمة في المدينة التي تختارها
٤٥,٢ %	١ - وظيفة ذات درجة عالية من الامان في المناطق الريفية
٥٤,٨ %	ب - وظيفة تسودها المخاطر والمسؤوليات المعقدة في المدينة التي تختارها
٥٠,٢ %	١ - مركز آمن للغاية بعيد عن الاقارب والاصدقاء
٤٩,٨ %	ب - مركز تسوده المخاطر والمسؤوليات المعقدة قريب من الامل والاقارب
٧٤,٠ %	١ - مركز آمن للغاية صعب ويستغرق الوقت
٢٦,٠ %	ب - مركز تسوده المخاطرة والمسؤولية ليس صعباً للغاية
٧٢,٩ %	١ - مركز تسوده صعوبة محدودة بعيداً عن الامل والاقارب
٢٧,١ %	ب - مركز صعب ويستغرق الوقت ، قريب من الامل والاقارب
٤١,٨ %	١ - مركز تسوده صعوبة محدودة في المناطق الريفية
٥٨,٢ %	ب - مركز صعب ويستغرق الوقت في المدينة
٤٨,٦ %	١ - مركز قريب من الامل والاصدقاء في المناطق الريفية
٥١,٤ %	ب - مركز بعيد عن الاقارب والاصدقاء في المدينة التي تختارها

تنظيم وزن التفضيل
يبدأ من صفر - ١٠٠ = (*)

٨٨	الهيئة
٥٠	المال
٤٦	الموقع
٤٥	الامان
٣٩	الاقارب
٣٥	الراحة

(*) تعكس تنظيمات التفضيل. الدرجة الوسيطة Mean Score للاختيارات الكلية لكل قيمة على كل قيمة متالسة ، وتضاعف وتتراوح درجات المقياس بين صفر - ١٠٠ درجة .

وبصورة مثيرة للغاية تشير البيانات المقدمة في الجدول رقم ٧/٣ إلى أن الهيئة هي القيمة الدافعية السائدة عند البيروقراطيين المصريين ويحتل المال المكانة الثانية في التنظيم الشامل للقيم الدافعية غير أنها احتلت مركزاً أقل ٣٨ درجة من الهيئة على مؤشر وزن التفضيل ، وأقل من خمس درجات أعلى من منافسيها الاقرب لها : الموقع والامان وفضلاً عن ذلك فإن تحليل المدى الذي تختلف بالنظر اليه القيم الستة على اساس من المستوى الادارى والوزارة ، والسن ، والجنس ، ومحل الميلاد والتعليم ، يشير الى ان الهيئة ، برغم تنوعها ، قد حافظت على مكانتها المسيطرة عبر كل فئات الضبط التي تم فحصها(**) ومن ناحية أخرى كان المال ذا أهمية قصوى بالنسبة لبعض الجماعات عن جماعات أخرى . ولقد كان من المثير في هذا الخصوص أن الموظفين الذكور كانوا بصورة واضحة أكثر اهتماماً بالمال عن نظائريهم من الاناث (معامل ج = ٥٥٢) ولقد كان الاناث بدورهم أكثر اهتماماً بالموقع الحضري المناسب (معامل ج = ٣٣٠) . ولقد كان موظفو المستوى الادارى المتوسط ، والموظفون ذوو التأهيل التعليمى العالى أكثر اهتماماً الى حد ما بالمال من الموظفين من المستوى الادارى الأدنى ، حيث فرض المال صياغة ذات تأكيد واضح على الامان والراحة ، ومن الملاحظ أيضاً رفض القاهريين للعمل في المناطق الريفية بغض النظر عن الحوافز المالية .

وليس من الصعب التسليم بالتفسيرات السابقة المتنوعة ، إذ يفسر التأكيد المتدنى للمستجيبين من الاناث على المال باحتمالية عالية بالمرونة الثقافية والاجتماعية العالية التي تمنح للاناث الذين يشغلون مراكز بيروقراطية في مواجهة الاناث غير العاملين . ففي اطار ما يمكن اعتباره مجتمعا يسيطر عليه الذكور حيث تحدد المعايير

(**) يرجع التأكيد على الهيئة الاجتماعية للوظيفة الى طبيعة المجتمع الابوى الذى تسوده العلاقات الجماعية والقريبة . فنظراً للطابع الجماعى للمجتمع ، وانتشار شبكة العلاقات القرابية تصبح نظرة الآخرين الى الوظيفة واحترامهم لها هي العامل المحدد لمكانة الوظيفة وليس ما يعود على الشخص من فوائد مادية من هذه الوظيفة . هذا الى جانب أنه كامن في عمق الشخصية العربية الابتعاد عن الوظائف التي تتطلب جهداً مهما كانت عائداً لها المادية والاهتمام بالمكانة العالية للوظيفة ، وهي نظرة يؤكدها التراث العربى عموماً « المترجم » .

الاجتماعية ادوار المرأة بصورة صارمة فان الحرية الشخصية الأكثر تصبح قيمة هامة لدى الاناث . وبالمثل فان تفضيل المستجيبين من الاناث للموقع الحضري يمكن أن نجد له تفسيراً جزئياً في المرونة الاجتماعية العالية التي تسود في المناطق الحضرية . وهناك عامل إضافي يتمثل بالطبع في رفض القاهريين عموماً - ذكورا وإناثاً - أن يعملوا فيما يمكن اعتباره بيئة ريف مصر الخائفة ثقافياً(*) على عكس ذلك كان المستجيبين من مؤسسة الألومونيوم ، وهو مشروع يقع في الريف المصري على نقيض القاهريين أقل اهتماماً بقيمة الحضرية حيث كان المستجيبون المولودون في المناطق الريفية أقل أيضاً بقيم الموقع من نظرائهم الحضريين(**) .

ومن ثم نفترض نتائج هذه المرحلة من التحليل أن الدوافع المالية والمرتبات العالية قد لا تكون هي الدواء - لجميع الأمراض Panacea لزيادة انتاجية العامل حسبما تأمل الحكومة المصرية في ذلك ، وبصفة خاصة تلك هي الحالة بالنظر الى دفع المصريين للعمل في المناطق الريفية ، وهو الهدف الذي تدرك الحكومة المصرية أهميته بصورة متزايدة طالما أن سكان القاهرة يقتربون من ١٤,٠٠٠,٠٠٠ وحيث يقترب الانتقال في المدينة وكذلك خدمات البناء التحتى من الانهيار .

حل التناقضات ، المعطيات المقارنة والمداخل النظرية

بمقارنة المعطيات المتعلقة بعدم الرضاء الوظيفي والمقدمة في الجدول رقم ٣/٤ ببيانات الدافعية الموضحة في الجدول رقم ٣/٧ فاننا نواجه قدراً من التناقض الظاهر حيث تبدو المرتبات المنخفضة باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفي بين البيروقراطيين المصريين في حين تجاوزت الهيبة النقود باعتبارها القيمة الحافزة والتي من المحتمل بدرجة أكثر أن تستثير الانجاز البيروقراطى المحسن . فاذا كانت المرتبات هي المصدر الرئيسى لعدم الرضاء البيروقراطى إذن ، أليس من المنطقى ان نفترض ضرورة اعتبار الحوافز المالية هي أيضاً القيمة الحافزة المفضلة ؟ وقد تدعم هذا التناقض بالخروج الجماهيرى للبيروقراطيين المصريين إلى دول الخليج للبحث عن المرتبات العالية ، وبالمثل التسليم الصريح لنحو ٨٩ ٪ من المستجيبين بأنهم قد رفعوا مرتباتهم البيروقراطية بوظائف اضافية .

ولا يمكن اعتبار هذا التناقض الظاهر بين المرتب باعتباره مصدراً اولياً لعدم الرضاء وبين الهيبة (أو أى متغيرات سيكلوجية أخرى) باعتبارها قوة دافعية فعالة قاصراً على مصر ، إذ وصل تحليل هيرزبرج إذا تذكرنا ذلك من التحليل السابق إلى

(*) يرجع تفضيل القاهريين للبيئة إلى أن البيئة الحضرية تحتوى عادة على فرص حياة أكبر من فرص الحياة المتاحة في البيئة الريفية . إضافة إلى أن القاهريين معتادون على الاستمتاع بفرص الحياة الموجودة في الحياة الحضرية ، ومن ثم يصبح من الصعب عليهم للغاية الموافقة على العمل في السياق الريفى « المترجم » .

(**) نظراً لصعوبة الحياة في السياق الريفى مقارنة بالسياق الحضري ، من ناحية بسبب نقص فرص الحياة ، ومن ناحية أخرى بسبب اشباع الحاجات الأساسية في مستوياتها الدنيا ، فإننا نلاحظ أن الأشخاص الذين نشأوا في السياق والثقافة الريفية أكثر قدرة على التكيف مع الحياة الريفية من نظرائهم الحضريين ، وهو الأمر الذى يؤكد موظفو مجمع الألومونيوم دور الأصول الريفية « المترجم » .

أن الموظفين يستجيبون إلى نموذجين مختلفين من المثيرات : المثيرات الصحية Hygienic والمثيرات الدافعية Motivational . وتحتوى المثيرات الصحية على بناء المرتب وظروف العمل والأمان في حين تركز المثيرات الدافعية - على العكس - على فرض الانجاز الاعتراف أو التقدير والنمو وعلى هذا النحو فهما يعتبران المصدر الأكثر وضوحا للشكوى ويحدث ميل إلى تقليل الانجاز اذا انخفضت هذه المثيرات الى مادون مستوى معقول ، إذ ينظر الى دورها باعتباره دورا سلبيا لتجنب الألم بالاساس . وبمجرد الوصول إلى الظروف الملائمة فإن دورها الدافعي يتناقض إذ يمكن دون تأكيد - وفقا لنظرية هيرزبرج - أن تؤدي زيادة الحوافز المالية - بصورة أوتوماتيكية - إلى زيادة الإنتاجية .

وعلى النقيض كانت دوافع هيرزبرج مثيرات ايجابية . فهي تسبب قدرا ضئيلا من الألم أو الازعاج الشخصى ، ووفقا لذلك فإنها تذكر ضمنا باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى ، ومع ذلك ، فاستنادا إلى الحاجة إلى الاعتراف والترقى نجدها قد شكلت مثيرا ايجابيا لزيادة الانتاج .

ويدعم قدر هائل من البيانات الثقافية المتنوعة أيضا الدور المتباين للمتغيرات المالية والثقافية في تحفيز الموظفين ، وعلى سبيل المثال يسجل نيفيس E.C. Nevis أن أحد المسوح التى تشكلت عينتها من ٥,٠٠٠ مدير اختيروا من أكثر من مائة شركة ثرية في الولايات المتحدة قد وضعوا الأجور في المرتبة الثالثة من الأهمية في تدرج القيم الادارية المستند الى السؤال ماهو الشيء الهام بالنسبة لك ؟ وقد رتبت قيم مناظرة لدوافع هيرزبرج السيكلوجية الايجابية ، على نحو « الأولى » و « الثانية » « الرابعة » وهناك بيانات مقارنة من بحث أجرى على الطلاب الصينيين في معهد شنغهاى للهندسة الادارية اكدوا خلالها على المال باعتباره يحتل المرتبة الخامسة (٢٨ طالبا) بينما احتلت القيم السيكلوجية المراتب الأولى والثانية والثالثة(*) (١٣) وقد كشفت دراسة محدودة في نيجيريا اجريت على الموظفين المدنيين أن المال بالمثل ينظر اليه باعتباره المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى البيروقراطى في حين أنها تفترض في نفس الوقت - استنادا إلى البيانات المحدودة - أن الهيبة Prestige تعتبر العامل الدافعى الرئيسى بين البيروقراطيين النيجيريين . (١٤)(**)

وقد كشفت أيضا دراسة شاملة عن القيم الادارية في القطاع الصناعى الخاص استندت الى عينة بلغت نحو ٣,٦٤١ في أربعة عشر قطراً عن أن عديداً من المتغيرات

(*) من الممكن أن لا يعتبر المال المتمثل في الاجر المرتفع هو الدافع الاساسى لزيادة الانتاجية البيروقراطية ، حيث يمكن أن تظهر دوافع أخرى ، فمثلا الدوافع المعنوية أو الايديولوجية من الممكن أن تلعب دورها كحوافز لزيادة الانتاجية ، خاصة في المجتمعات التى يسودها نوع من الالتزام الايديولوجى ، الذى يصبح مفيدا بالنسبة لكل أفراد المجتمع بحيث يشكل هذا الالتزام في حد ذاته دافعا نحو الانجاز ، واعتقد أن عينة الطلبة الصينيين قد أكدت على المال نظرا لأهمية الدوافع الايديولوجية في بلد تسوده درجة عالية من الالتزام الايديولوجى « المترجم » .

(**) يعتبر التأكيد على الهيبة باعتبارها أحد المتغيرات الخاصة بالرضاء الوظيفى من المتغيرات التى تبرز في المجتمعات ذات الثقافة الجماعية والتقليدية حيث نجد أن الأجهزة البيروقراطية في هذه المجتمعات تسير وفق قيم تعتبر امتدادا للثقافة العامة ، ومن ثم تسودها القيم المتعلقة بالعزوة والهيبة بدلا من قيم الانجاز الموضوعية . من ناحية ثانية فإننا نجد أن التنظيمات البيروقراطية تتدخل الى حد كبير مع التنظيمات الاجتماعية العائلية ذات الطبيعة القرابية ، ومن ثم نجد أن الافراد يعملون في إطار التنظيمات الثانية وفقا لقيم الأولى . « المترجم » .

السيكولوجية بما فيها الهيبة ، كان موضع الاهتمام الرئيسى بين المديرين . ربيع عشر قطرا التى درست . فضلا عن ذلك فقد وجدت الدراسة أن الرغبة فى قيم الاعتراف لم تتحقق بصفة خاصة فى الهند ، والأرجنتين ، وشيلي ، وإيطاليا وتتماثل ظروف الدول الأربع فى الدراسة إلى حد كبير مع الظروف فى مصر . ومن المهم أن نلاحظ أن مؤلفى الدراسة قد افترضوا أن المال ذو قيمة دافعية ثانوية بمجرد أن تحقيق المتطلبات المالية إلى الأدنى لمستويات الرضاء .^(١٥)

وقد أكدت أيضا دراستان إضافيتان ، إحداهما عن كبار الموظفين المدنيين فى بريطانيا العظمى (وعددها ٤٦٤ حالة) على التمييز بين العوامل المالية والسيكولوجية باعتبارها حوافز - وبرغم ذلك أكدت دراسة الولايات المتحدة على أهمية كل من العوامل السيكولوجية والمالية باعتبارها حوافز ، مفترضة أن الحوافز السيكولوجية لا ينبغي التأكيد عليها على حساب الحوافز المالية^(١٦) . وقد قدمت الدراسة البريطانية التى أجراها كل من ليفنجستون Livingstone وولكاى Wilkie محاولة صريحة لتكرار دراسة هيرزبرج عن الموظفين المدنيين البريطانيين . وقد وجدوا أن الانشغال بالوظيفة يعتبر ذا أهمية قصوى باعتباره عاملا دافعا أكثر من إنجاز هيرزبرج عن متغيرات النمو ووفقا لذلك نجد أن الدراسة البريطانية تعتبر امتدادا لنظرية هيرزبرج وتقدم دعما لها^(١٧) .

وأخيرا فقد كشفت دراسة عن الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين السعوديين أن المال يعتبر العامل الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى غير أن معايير الجماعة تعتبر العامل الأساسى فى تحديد الانتاجية^(١٨)

وحيث أن ، فمن خلال منظور نظرى ومقارن يجد التناقض الواضح بين ظهور المرتبات المنخفضة باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين ، وبين الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية المفضلة ، تفسيرا له فى القضية التى تؤكد أن الدافع للشكوى قد يختلف جوهريا عن الدافع للانتاج فهما معا يتضمنان عمليات سيكولوجية مختلفة قد يوجد اتصال بينهما ويمكن تفسير التواجد العالى للوظائف الإضافية بين البيروقراطيين المصريين أيضا بواسطة نظريات الدافعية القائمة وبالمثل بواسطة الواقع المؤلم لمستويات المرتبات البيروقراطية فى مصر إذ يعتبر الدافع إلى الدخل الإضافى هو بالأساس الدافع من أجل البقاء حيث من الصعب تأمين حد أدنى من أسلوب الحياة الذى يلقي قبولا استنادا إلى المرتبات الحكومية ولاتتناقض حقيقة أن الموظفين البيروقراطيين يبحثون عن وظائف إضافية بسبب الحاجة مع المكانة الغالبة للهيبة باعتبارها قيمة دافعية بمجرد تحقيق المرتب المقبول والاعتبارات الصحية المرتبطة به^(*) فضلا عن ذلك فإنه من المهم أن نتذكر أن مقياس الدافعية الموضح فى الجدول ٧/٣ يفترض على الأقل حدا أدنى من المرتب

(*) يبدو أن التأكيد على هيبة الوظيفة ومكانتها باعتبارها قيمة تحقق قدرا عاليا من الرضاء الوظيفى ، يتأكد إذا تولف قدرا من الاشباع الملائم للحاجات الأساسية للموظف ، ومن ثم فنحن نتوقع تأكيد موظفى المستوى الإدارى المتوسط والأعلى على اعتبارات المكانة والهيبة بدرجة تفوق تأكيد موظفى الإدارة الدنيا على هذه القيم . وذلك لأن موظفى المستويات الإدارية المتوسطة والعليا ، يكونوا قد فرغوا من الحصول على الرواتب الكافية لاشباع حاجاتهم الأساسية ، ومن ثم ينطلقون إلى البحث عن قيم أخرى ذات طابع معنى فى غالب الأحيان . المترجم .

الملائم ، ويصبح الاختيار بين الهيبة والمرتب المعتدل ، وليس بين الهيبة والمرتب المنخفض وكقاعدة عامة. تعتبر الحاجات البشرية التي تتضمن حرمانا فيزيقيا أكثر إلحاحا ، ولها الأولوية على الحاجات السيكولوجية كالهيبة والترقى ، وتحقيق الذات ، وعلى هذا النحو فهي تميل إلى إعاقه تحقيق الحاجات إلى التقدير والترقى وبالمثل ، لم تندفع الهجرة الهائلة للبيروقراطيين المصريين لشغل الوظائف المربحة في مجتمعات الخليج بوعده بزيادة المرتب مرتين أو ثلاث ، ولكن تمثل الدافع الى الهجرة في الأمل في تحقيق تحول جذري في أساليب الحياة . إذ لم تناقض الهجرة إلى مجتمعات الخليج أهمية حوافز الهيبة في البيروقراطية^(*) فضلا عن ذلك تشير خبرتنا إلى أن معظم المهاجرين يحصلون على أجازات من وظائفهم الرسمية ، ويرجعون في الغالب إلى "تفهم البيروقراطية بعد فترة العمل في الخليج حيث سبل رحلة المهاجر إلى مجتمعات الخليج إلى زيادة القابلية لتحمل الوظيفة البيروقراطية .

واستنادا إلى المناقشة السابقة فانه من الممكن تقديم الملاحظات التالية فيما خلق بفائدة الحوافز المالية داخل نطاق البيروقراطية المصرية .

١ - يخفض هيكل المرتب المنخفض الذي يسود بين البيروقراطية المصرية لانتاجية من خلال إجبار الموظفين البيروقراطيين على توزيع طاقاتهم ومهاراتهم على وظائف عديدة . ومن الممكن أن تؤدي الزيادة الواضحة في المرتبات الحكومية إلى تدفيع الحاجة إلى الدخل الإضافية وقد تجعل من السهل بالنسبة للمشرفين أن يطالبوا الموظفين بمستويات انجاز أعلى من ذلك ، فان تمهيد السبيل الى الانجاز الأعلى لا يضمن أن الأفراد سوف يتبعوا هذا السبيل بدون اغراء أكثر .

٢ - لقد أكدت الدراسات التي أجريت عن الدافعية في الولايات المتحدة منذ وقت طويل على أنه من الصعب استخدام الحوافز المالية في البيروقراطيات العامة المعقدة ، وخصوصا أنه من النادر أن تمتلك الحكومات الموارد الكافية لتقديم الحوافز الأساسية لأكثر من قطاع صغير من البيروقراطية . فاذا سلمنا بحقيقة الموقف المالي لمصر فانه من المحتمل إلى حد كبير أن تكون الحوافز المالية الحكومية قادرة على منافسة مرتبات القطاع الخاص أو مرتبات الخليج العالية للغاية إذ من المحتمل أن يبقى الأفراد الذين يدفعهم الحافز المالي أساسا في البيروقراطية سواء في مصر أو في الغرب .

٣ - لقد وجد أن حوافز الهيبة والتقدير ذات فعالية في عديد من السياقات إذ يوصى بربو الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية الأساسية بين المستجيبين في دراستنا بأن الحوافز المستندة إلى الهيبة يمكن أن تكون فعالة في مصر أيضا ، وفي الحقيقة توفر قوة

(*) لا تتناقض الهجرة إلى مجتمعات للبحث عن مزيد من الدخل كقيمة بيروقراطية مع تأكيد عينة البحث من البيروقراطيين على الهيبة كقيمة من قيم الوظيفة مناقضة أو مقابلة للدخل . وذلك لأن هناك فيما يتعلق بظاهرة الهجرة إلى مجتمعات الخليج تداخل بين القيمتين ، بل إن أحدهما تعتبر مؤشرا للآخرى ، فالموظف الأكثر تأملا للمشهود له بالمهارة هو الذي تجتذبه مجتمعات الخليج ويجد في إطارها وظيفة بسهولة ومن ثم يعتبر سفره للعمل بالخليج مؤشرا على تفوقه ومهارته . وحينما يحصل على دخل من الوظيفة في الخليج ، فإن ذلك ينعكس على تغير أسلوب حياته ، وارتقاء هذا الأسلوب ، وشعوره بدرجة أعلى من الأمان الأمر الذي ينعكس على مكانته ومن ثم هيئته الاجتماعية " المترجم " .

الهيئة باعتبارها قيمة دافعية الفرصة أمام الحكومة المصرية لأن تحاول تجريب نسق من الحوافز ذات الفاعلية بالنسبة لموظفيها وملائمة بالنسبة لسياق الموارد الحكومية المحدودة .

٤ - تميل هياكل المرتبات المنخفضة في مصر للغاية في كل الاحتمالات الى تقليل فاعلية حوافز الهيئة إذ من الصعب ان تتغذى أسرة على الهيئة وحدها ، ووفقا لذلك فانه من المحتمل أن تكون الحوافز المستندة إلى الهيئة أكثر فاعلية إذا صاحبته زيادة عامة في المرتبات البيروقراطية ، أو بديلا لذلك ، فقد يثبت أنه من الملائم ان تؤكد على الحوافز ذات المكون المالي - المستندة إلى الهيئة .

المراجع

(١) - Henry J. Burton, Four Issues on Economic Policy in Egypt (Cairo : Ministry of Economy, Foreign Economic Cooperation, 1980); Henry J. Burton, "Egypt's Development in the Seventies" Economic Development and Cultural Change 31, No. 4 (1983), pp. 679-704. Also see Marvin G. Weinbaum and Rasid Naim, "Domestic and International Politics in Egypt's Economic Policy Reforms" (Paper presented at the Convention of the Middle East Studies Association of North America, Chicago, November 1983).

(٢) عبد الستار الطويلة ، التطور الذاتى : سهل وصعب ، روزاليوسف ، مجلة أسبوعية تصدر باللغة العربية ، فبراير العدد الرابع ، ١٩٨٥ ، ص ٢٦ .

(٣) Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency : The Deadlock in Egyptian Administration", Middle Eastern Studies, 18 No. 3, (1982). pp. 286-99.

An Excellent Review of Various Incentive Formats is Provided in : Gary A. Yagle, Leadership (٤) in Organization (Englewood Cliffs, N. 1 : Prentice Hall, 1981). Chapters 6 and 7 are Particularly Revelant.

(٥) تستند مؤشرات المرجعية المهنية الى الاستجابات على العنصر التالى :
ماهى مصادر المعلومات التى تجد انها اكثر نفعا لوظيفتك ؟
كانت الاستجابات :

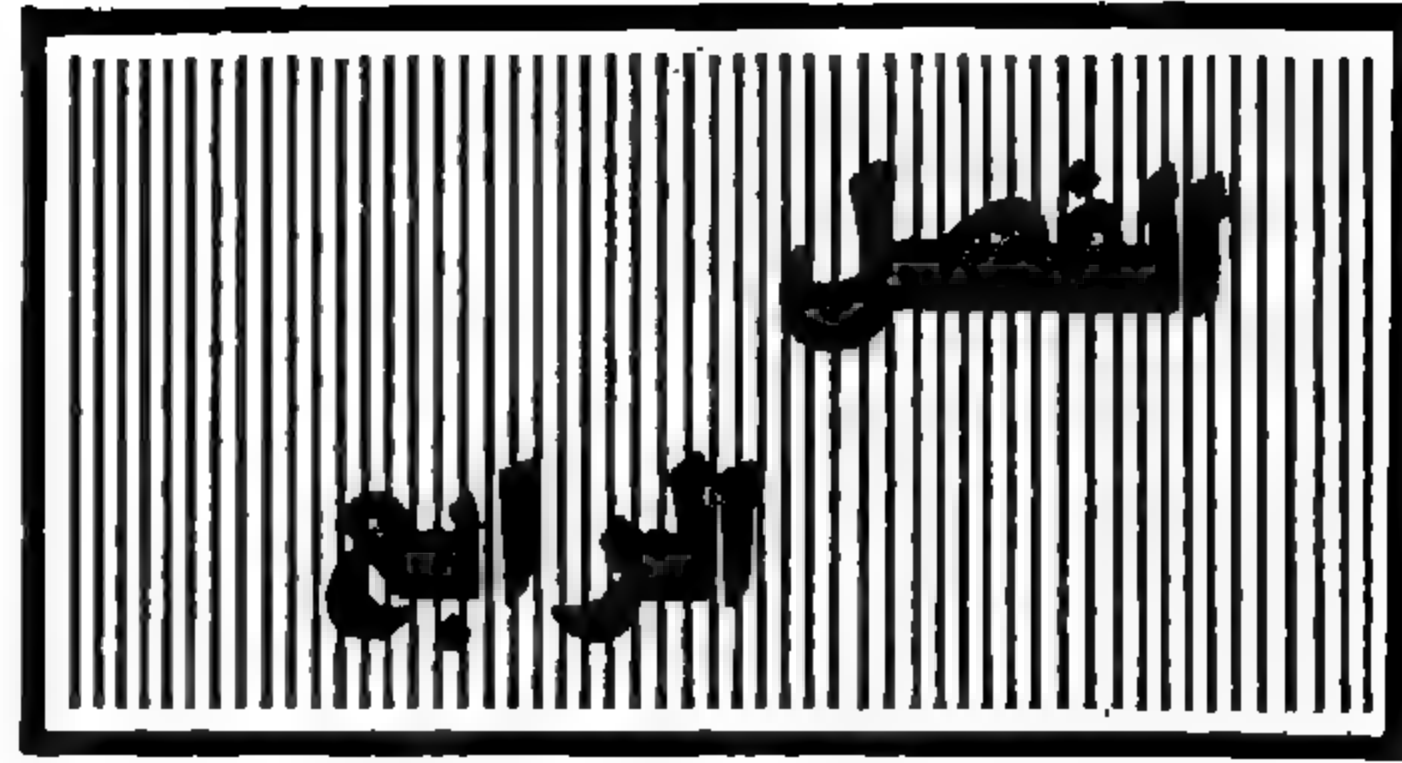
٦,٧	الراديو
١٤,٤	التليفزيون
١٣,٥	المقالات
٣٤,١	المواد المهنية
١,٤	المنظمات
١,٦	الأصدقاء
٠,١	الأقارب
٥,٩	الزملاء
١٨,١	الرئيس
٤,٢	آخرون
%١٠٠	المجموع

(٦) يعتبر الافراد ذوو الانتاجية العالية وفقا لمؤشر قيمة العمل من الانتاج هم هؤلاء الافراد الذين لا يفضلون الراحة او الامان على اى قيم منظرة دافعة تظهر فى الجدول ٧/٣ او الذين فضلوا قيم الراحة والامان باعتبارها التى تفوقت مرة واحدة على احدى القيم الرافعة المنظرة التى ظهرت فى الجدول ٧/٣ . ولقد تشكلت اقل الفئات انتاجية عن طريق تجميع الافراد الذين رتبوا الراحة باعتبارها القيمة الاكثر سموا فى الجدول ٧/٣ مرتين على الاقل مع الافراد الذين رتبوا الامان باعتبارها الاسمى مرتين على الاقل . وقد شكل الافراد الذين يقع ترتيبهم بين الموقفين الفئة الثالثة .

(٧) لقد استندت استجابات اختيارات الانتاجية العليا والمنخفضة على تقدير هيئة البحث ويعكس التصنيف المناظر لهيرزبرج وآخرين .

انظر : Frederick Herzberg, The Managerial Choice Homewood, : ILL.: Dow Jones-Irwin, 1976, Chapter 2.

- (٨) انظر الملاحظة التفسيرية على الجدول رقم ٣/٢
- (٩) Hugh Livingstone and Roy Wilkie, "Motivation and Performance Among Civil Service Managers, "Public Administration 59, No. 5 (Summer 1981).
- (١٠) يعتبر معامل ارتباط جاما Gamma نوعا من التقليل الاحصائي لخطأ المستوى الترتيبي . وللتوضيح ، فإنه يمكن تفسير معامل ارتباط جاما لعينة عددها ٢٠٠ بين المستوى التعليمي والنزعة المهنية بأن العينة التي تمتلك مستوى تعليميا عاليا يمكن أن تزايد احتمالية أن يكون هذه الجماعة أكثر مهنية بنسبة ٢٠٪ تقريبا مقارنة بالجماعات الأخرى .
- (١١) إذا لم يحدد بطريقة أخرى ، تعتبر كل معاملات الارتباط ذات دلالة عند مستوى ٠,٠٥ أو أفضل .
- (١٢) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Egypt (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), Nazih N.M. Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London : Ithaca Press, 1980) Farid A. Mona, The Arab Executive (London : MacMillan, 1981).
- (١٣) Eddin C. Nevis, 'Using an American Perspective in Understanding Another Culture : Toward a Hierarchy of Needs for the people's Republic of China', Journal of Applied Behavioral Science 19, No. 4, 1981).
- (١٤) Eflong J. Etuk, "Middle Managers in Cross River State of Niggeria Public Service", Indian Journal of Public Administration 27, No. 4, (1981), pp. 994- 1005.
- (١٥) Mason Haire, Edwin E. Ghisalli and Lymann W. Porter, Managerial Thinking (New York : John Wiley, 1966).
- (١٦) Lagraham and Barrilleau, "Motivating Government Managers", p. 397.
- (١٧) Livingstone and Wilkie, "Motivation and Performance" p. 165.
- (١٨) Richard Chackerian and Suliman Shadukhi, "Public Bureaucracy in Saudi Arabia", International Review of Administration Sciences XLIX, No. 3, pp. 319 - 22.



المرونة البيروقراطية والتنمية في مصر

تعتبر المرونة البيروقراطية قدرة تنموية أساسية لأية بيروقراطية حيث تعظم المرونة من قدرة البيروقراطية على الاستجابة بحزم وكفاءة لحاجات الجمهور . فإذا انجزت ذلك فإن المرونة البيروقراطية تقوى العلاقة بين الجماهير والحكومة وتقوى ثقة الجماهير في الجهاز الحكومي وتدعم التعاون معه ، وتقلل المرونة البيروقراطية أيضا من الفاقد عن طريق تحسين توزيع الموارد النادرة إلى تأكيد التأزر بين الجهود البيروقراطية إلى جانب ذلك تسهل المرونة البيروقراطية التجديد البيروقراطي بأن تجعل من المتيسر بالنسبة لموظفي البيروقراطية تجريب المداخل الحديثة والمجددة من أجل الحاجات التنموية لمجتمعهم .

وكما ناقشنا باستفاضة في الفصلين الأول والثاني قد يستفيد موقف البيروقراطية المصرية من العلاقة القوية بين الجماهير والحكومة أو من التعاون المتعاظم بين البيروقراطية والجمهور ، أو من الفاقد المحدود للموارد النادرة للغاية ، أو من التأزر الأفضل للجهود البيروقراطية ، أو من التجديد البيروقراطي الواضح للوصول إلى حلول لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية التي لا حصر لها ، ومع ذلك ، فلا تتمتع الانتقادات القليلة للبيروقراطية المصرية بنفس العمق والانتشار كما هو الحال بالنسبة للنقد المتعلق بالجمود وعدم المرونة والبيروقراطية^(١) .

ويمكن أن نجد توضيحا قويا لجمود البيروقراطية المصرية بصفة خاصة في تحليل لمرافق القاهرة قدمته مجلة المصور الأسبوعية^(٢) . وتحليل الأسباب المتعلقة بضرورة أن تعمل محطة ضخ جديدة في نطاق ٥٠ ٪ من طاقتها قدمت المصور على سبيل المثال قائمة التفسيرات التالية ، والتي تركز معظمها على مشكلات الجمود البيروقراطي .

- ١ - صعوبة الحصول على تصاريح العمل .
- ٢ - التأخيرات في الترخيصات للحفر أسفل السكك الحديدية كالمetro وخطوط المجارى .
- ٣ - افتقاد الفنيين والعمال المهرة .
- ٤ - تخزينات الأخشاب والأسمنت لا تتم في الأوقات الملائمة .
- ٥ - الانتاج غير الكافي لمواسير المياه محليا والصعوبات الهائلة للحصول على تصاريح لاستيراد المواسير .

- ٦ - عدم رغبة مرفق المياه في التعاون مع المرافق الأخرى .
٧ - غياب الخريطة الواضحة لشبكة المياه الحالية ، وهي المشكلة التي تفاقمت بسبب وجود الخرائط غير الدقيقة .

ويعتبر مرفق المياه ، كما تلاحظ مقالة المصور نموذجا لكل مرافق القاهرة حيث يعتبر كل مرفق حسبما يذهب المقال عالما قائما بذاته يحافظ على حدوده بحماس عن طريق رفض - إعطاء أو أخذ - المعلومات والتعاون مع المرافق الأخرى . وينتج عن هذا التأخيرات المبالغ فيها والتي تحول دون استكمال كل المشروعات ، وتمزيق الخدمات الناتج عن الخطوط المنهارة والمواسير المتفجرة ، وكذلك عن ضياع الموارد ، وزيادة التكاليف بصورة مبالغ فيها ، الأمر الذي يعجز الحكومة المصرية عن الوفاء بها . وفيما يتعلق بالتكاليف أشار المقال الى ان التأخير وكذلك فوضى التأخر في العمل بين مرافق القاهرة فيما يتعلق بتكاليف مترو الانفاق قد بلغت أخيرا نحو ٥٠٠,٠٠٠ ألف دولار في الأسبوع انفقت على الغرامات والتأخيرات . ولا تقتصر مشكلات التأخر وعدم المرونة . كما يشير إلى ذلك الأيوبي ، يوسف وآخرون - على المرافق^(٣) . وهنا يعتبر الجمود انحرافا يضرب البيروقراطية ككل . وبذلك فهو يعتبر مشكلة نسقية . ولأنه بالتحديد مشكلة نسقية فإن جمود البيروقراطية - باعتبارها كيانا - يحبط جهود الوحدات الفرعية النشطة والمجددة عن طريق انكار التأخر والدعم اللذين تحتاجهما لتحقيق أهدافها . ومن ثم ينبغي مواجهة مشكلات الجمود على المستوى النسقي وبالمثل على مستوى الوحدة البيروقراطية .

وقد يكون هناك شك ضئيل في إمكانية نسبة قدر ملائم من الجمود البيروقراطي في مصر إلى أسباب بنائية Structural وبيئية Enviromental إذ تعتبر القوانين التي تحكم السياسة البيروقراطية في الغالب قديمة old وجامدة وتسودها الفوضى ، ومتناقضة بدرجة ما^(٤) . لقد تضخم البناء التنظيمي للبيروقراطية - الذي كان بسيطا نسبيا في ظل الملكية - خلال سنوات الاشتراكية أو نظام ناصر عدة مرات نسبة إلى حجمه الأصلي ، إذ أضيفت - خلال الاندفاع نحو التنمية - وحدات بيروقراطية جديدة إلى الوحدات القديمة استجابة لحاجات اللحظة الراهنة . لقد كان وقت العمل الذي سعى إلى تخطي التأخيرات البيروقراطية من خلال تأسيس وحدات بيروقراطية مؤسسة لإنجاز مهام محددة لكي تعوض نزعة البيروقراطية الأصلية إلى الإعاقة وبمرور الوقت تكررت الوظائف وكذلك خطوط السلطة المتداخلة . وكان الزمن دائما ذا أهمية جوهرية ، وبرغم تأسيس الإصلاحات البيروقراطية فإنها قد سحقت في الغالب بواسطة الانشغالات الهائلة بقضايا الحرب والسلام ، وكما تبدو الأمور الآن فإنه من غير المحتمل أن تتحقق الزيادة الأساسية في الانتاج والتنمية التي دعا إليها بحماس الرئيس مبارك بدون الترشيح الأساسي للجهاز البيروقراطي في مصر .

ولسوء الحظ تعتبر القضايا البنائية أحد أبعاد الجمود البيروقراطي في مصر فقط . غير أن الجمود قد ينتج أيضا بسبب عديد من العوامل السلوكية بما فيها ميل الرؤساء أو المشرفين إلى تركيز أكبر قدر من السلطة في أيديهم إضافة إلى الميل المرتبط به من قبل الرؤوسين لتحمل قدر ضئيل من المسؤولية ، ويهتم هذا الفصل أساسا

بالأبعاد السلوكية للجمود البيروقراطى فى مصر . وبالتحديد يحاول الفصل الحالى فحص الأبعاد الثلاثة للجمود السلوكى داخل نطاق البيروقراطية المصرية ، وهى :
١ - الميل نحو تركيز السلطة من قبل أصحاب الوظائف الاشرافية العليا أو الرئاسية .

- ٢ - رفض الموظفين الرؤوسين تحمل المسئولية .
٣ - الأبعاد السلوكية للاتصال داخل البيروقراطية .

تركيز السلطة

Concentration of Authority

ينتقد الموظفون المصريون غالبا لمحاولتهم تركيز السلطة قدر الامكان فى ايديهم ، وفى العادة تكون السلطة التى تفوض محدودة ومؤقتة ، ولا يحدث الا القليل فى السياق الادارى المصرى بدون معرفة الرئيس وموافقته المباشرة .

وإذا كانت مركزية السلطة لدى الموظفين المصريين حادة بنفس قوة النقد الذى توجهه الصحافة المصرية ، فإن هذه المركزية تصبح عاملا هاما يحد من مرونة البيروقراطية المصرية فمن بين أشياء كثيرة أخرى يؤدى التركيز المتزايد للسلطة الى اختناقات عنق الزجاجة طالما أن الرؤساء يتنافسون فى نطاق سيطرتهم ، ويشغل الاهتمام المتزايد بالسلطة والسيطرة الرؤساء بأمور ذات أهمية ضئيلة ، ومن ثم يضيق الوقت المتيسر للمهام الأكثر أهمية ، ويميل الموظفون الرؤساء فى مصر إلى أن يكونوا منشغلين بصورة دائمة برغم أننا نجد أن وقتهم لا ينفق بصورة ملائمة .

ومتلما يرهق التركيز المتطرف للمسئولية كاهل كبار الموظفين فإنه يؤدى أيضا الى تضائل استفادة الرؤوسين من وقتهم ومهاراتهم . فالمهام التى يمكن أن ينفذها الرؤوسون تظل غالبا باقية على مكاتبهم تنتظر التعليمات من أعلى ، وفى نفس الوقت يرضى الرؤوسون أنفسهم بأنهم أكفهم فى العمل . وفى الحقيقة نجد أن معظم السلوكيات التى تصنف باعتبارها لا مبالاة أو كسلا بيروقراطيا من قبل الملاحظين الخارجين ، مجرد وقت يضيق انتظارا للتعليمات من أعلى ، وبنفس الطريقة ، يمكن تفسير مستويات التجديد الدنيا فى البيروقراطية المصرية - جزئيا على الأقل - بواسطة النطاق الضيق المتاح لمعظم الموظفين المصريين من أجل الفعل المستقل .

وفضلا عن ذلك يعتبر التركيز المبالغ فيه للسلطة مصدرا أساسيا للروتين ، الذى أصبح العلامة المميزة للبيروقراطية المصرية . فهو على هذا النحو يعتبر واجدا من أهم مصادر التوتر بين البيروقراطية المصرية والجمهور ، إذ من الصعب فى الحقيقة بالنسبة للمصرى العادى أن يطور اتجاهات ايجابية نحو جهاز يتحرك بأبهة Ponderously كجهاز البيروقراطية المصرية . ويؤدى التركيز المتزايد للسلطة أيضا الى زيادة رغبة الجمهور المصرى فى اللجوء مباشرة إلى قمة أو رأس الجهاز الادارى ، متجاوزا صفار الموظفين الذين ينظر اليهم عادة باعتبارهم غير فعالين . وبدوره يؤدى

اللجوء إلى رأس الجهاز الإداري إلى زيادة المطالب المفروضة على الرؤساء ، ومن ثم يقلل بدرجة أكثر قدرتهم على التركيز على القضايا أو الموضوعات ذات الأهمية .

وقد شعر عدد من الباحثين المصريين أن التركيز المتزايد للسلطة له تأثيراته الأخرى غير المرغوب فيها على البيروقراطية المصرية بالمثل حيث يذهب البعض إلى أن تركيز السلطة يزيد من تأثير « الواسطة » ، وذلك بسبب تركيز السلطة في يد فرد واحد له قوة استثنائية ، ويمكن أن تقود الواسطة - إذا فشلت كل الجوانب الأخرى - إلى إعادة تنظيم أولويات العمل . غير أن ذلك لا يعنى أن كل الموظفين المصريين فاسدون إذ ليست الحالة كذلك دائما . غير أن هذا لا يعنى أن نقول أن الواسطة قد تختفى مع تأسيس اللامركزية الأكبر للسلطة ، ومع ذلك ، فمركزية السلطة تعتبر بوضوح جزءا من القضية .

هذا وقد أكد زملاء آخرون أن التركيز المتزايد للسلطة يعيد تقوية الاتجاهات نحو السلوك الدكتاتوري داخل البيروقراطية ، ومن ثم فهو بذلك يعمق سلبية صفات الموظفين ، وهى السلبية القائمة فعلا في ثقافة البيروقراطية المصرية ، وبدوره ، يخفض شعور الموظفين بالخوف ويقلل ميلهم للمخاطرة الأمر الذى يدفع الموظفين للبحث عن الأمان في التقيد الوضع Slavish Adherence بالروتين وإلى جانب أنه يعيد أيضا دعم ميل الرؤوسين لتجنب المسئوليات التى قد تجعلهم معرضين لعقاب رئيسهم الطاغية ، فضلا عن ذلك فإنه يفترض أن يعزز التركيز المتزايد للسلطة نحو شبكة علاقات التابعين المناصرين ، ومن شأن هذه الشبكة أن تؤدي إلى تقييم الرؤوسين على أساس الولاء للرئيس أكثر من استنادها إلى الانجاز الذى يستحق التقدير .

وينبغى أن نلاحظ أن تركيز السلطة ليست له مميزات إذ يساعد تركيز السلطة الرئيس النشاط والمجدد على تحقيق نتائج من المستحيل تحقيقها إذا سلمنا بالبلادة الكاملة للبيروقراطية المصرية ، فضلا عن ذلك ، سوف يشير التحليل النهائى إلى أن مستوى كبار موظفى البيروقراطية المصرية يعتبر أكثر مكوناتها نشاطا وأعظمها ميلا إلى التجديد ، ومع ذلك ، فالى حد كبير قد يبدو أن مميزات المرونة العالية تتجاوز في وزنها المركزية المتزايدة إضافة إلى أن الأبعاد المقيدة للسلطة المركزة ذات دوام محدود .

تقدير البرجوازية في البيروقراطية المصرية

إذا سلمنا بالأهمية الجوهرية لتركيز السلطة كعامل يقيد مرونة البيروقراطية المصرية وطاقاتها التنموية فقد تمثل أحد الأهداف الأساسية لدراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في تقديم تقدير أمبيريقى للمدى الذى يسعى من خلاله الموظفون المصريون إلى تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم ، واتفقا مع الحكمة الشعبية وخبرة هؤلاء الذين يتعاملون مع البيروقراطية وفق أساس منتظم ، فإننا افترضنا أن تركيز السلطة قد يكون مشكلة لها جوانبها المتعددة .

فى هذا الاطار اقتربت الدراسة المسحية التى أجراها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية من قضية تركيز السلطة من خلال منظورين : الأول أنه قد طلب من كبار الموظفين أن يحددوا النسبة المثوية لزملائهم « الذين يشعرون أنه من الضرورى تركيز السلطة فى أيديهم » ومن خلال المنظور الثانى عرض على كبار الموظفين ثلاثة عناصر من الاستبيان مصممة للكشف عن ميولهم نحو تركيز السلطة . وقد عرضنا لعناصر الاستبيان وأنماط الاستجابة التى نتجت عن ذلك فى الجدول رقم ٤/١ على النحو التالى :

وتؤكد نتائج الجدول رقم ٤/١ الافتراض الشائع حول تركيز السلطة فى البيروقراطية بدرجة عالية ، حيث قررت نسبة ٦٥ ٪ تقريبا من المستجيبين أن غالبية زملائهم وجدوا أنه من الضرورى تركيز السلطة تحت سيطرتهم الشخصية . وتعتبر العناصر الثلاثة فى الاستبيان ، تلك التى تشير مباشرة الى التفضيلات الشخصية للمستجيبين من كبار الموظفين ، من العناصر الأكثر توضيحا للميول نحو التركيز . وعلى سبيل المثال تشير الفقرة أو العنصر الثانى فى الجدول رقم ٤/١ ، إلى أنه لسبب أو لآخر ، نجد أن ٨٥ ٪ من المستجيبين من كبار الموظفين قد فضلوا تركيز السلطة فى أيديهم ، بنفس الطريقة فقد شعر المستجيبون أيضا باستثناء حفنة ضئيلة أن برامج التدريب ينبغى أن تؤكد على تنمية المهارات الفنية بدلا من التأكيد على موضوعات مثل تفويض السلطة .

ومن ثم نجد أن الميل نحو التركيز أكثر وضوحا فى البيروقراطية المصرية . وفضلا عن ذلك ، فحسبما تشير نتائج السؤال^(٣) ، فى الجدول ٤/١ ، فإن هذه الميل قد ظهرت برغم الاعتراف الصريح لكبار الموظفين البيروقراطيين بأن محاولاتهم لتفويض السلطة كانت لها عموما نتائج ايجابية ، وبالطبع فإنه يمكن القول بأن محاولات تفويض السلطة قد كانت مفيدة إلى حد كبير ، وذلك لأن السلطة موضع الاهتمام قد فوضت بقدر كبير من الحذر والدقة

جدول رقم ٤/١ يوضح
مركزية اتخاذ القرار (مطبق على كبار الموظفين فقط)
حجم العينة : ١٥٦

١ - السؤال : من واقع خبرتك ما هي نسبة المديرين الذين تعرفهم ويجدوا من الضروري تركيز السلطة تحت سيطرتهم الشخصية ؟

نسبة المديرين	نسبة العينة %
٧٦ - ١٠٠ %	٢٦,٦
٥١ - ٧٥ %	٢٧,٠
٢٦ - ٥٠ %	٢٠,١
أقل من ٢٥ %	١٦,٢
غير المستجيبين : ١	١٠٠,٠

٢ - السؤال : اذا سلمنا بالموقف كما هو الآن داخل البيروقراطية المصرية . هل تشعر ان سلطة اتخاذ القرار ينبغي ان تتركز في يد كبار الموظفين او تفوض الى المراقب او المستويات الدنيا ؟

الاستجابة	%
(أ) تركز في يد كبار الموظفين	٦,١
(ب) تفوض في وقت الضرورة فقط	٤٩,٠
(جـ) تفوض بالقدر الذي لا يؤدي الى التأخير أو الفوضى	٢٠,٦
(د) تفوض كلما أمكن ذلك	١٤,٢
غير المستجيبين : ٨	١٠٠,٠

٣ - هل أدت محاولتك الشخصية لتفويض السلطة الى :

(أ) سببت مشاكل كبيرة	٢,٢
(ب) سبب مشاكل بسيطة	٢٠,٩
(جـ) كانت ناجحة	٧٥,٨
غير المستجيبين : ٥	١٠٠,٠

٤ - هل تعتقد ان برامج التدريب ينبغي ان تؤكد على :

(أ) المهارات الفنية	٩٢,٧
(ب) تفويض السلطة	٧,٣
غير المستجيبين : ٥	١٠٠,٠

تفسيرات السلوك نحو تركيز السلطة

لقد اتخذت محاولات تفسير أسباب سعى الموظفين لتركيز أكبر قدر من السلطة في أيديهم شكلين ، ومن خلال الشكل الأول ، نوقش الموضوع بصورة غير رسمية مع عدد من كبار الموظفين البيروقراطيين في إطار سمنار ضم كبار الموظفين المتمرسين الذين دعوا لمناقشة نتائج المسح ، ومن خلال الشكل التالى طلبت مجموعة من عناصر الاستبيان من كبار الموظفين المستجيبين في العينة ان يقيموا الأهمية النسبية للتفسيرات الأكثر شيوعا فيما يتعلق بتركيز السلطة .

وقد أكدت التفسيرات المتعلقة بتركيز السلطة ، تلك التى قدمها المشاركون في السمنار والمستشارون المصريون الآخرون على ثلاثة جوانب ، وقد كان الجانب الأول تاريخيا في طبيعته ، حيث افترض أن مصر منذ العصور الأولى قد نظمت وفق خطوط متدرجة Heirarchical Lines ، ومن ثم فليست هناك سوابق أو نماذج وجدت في التاريخ حول تفويض السلطة ، وقد فصل الايوبى هذا الجانب بوضوح في كتابه « البيروقراطية والسياسة في مصر المعاصرة » .

وقد أكد الجانب الثانى على الطبيعة الابوية للثقافة المصرية حيث يحكم الأب العائلة المصرية بسلطة مطلقة ، بالضبط مثلما حكم القادة المصريون تقليديا مصر بسلطة مطلقة ، وعلى سبيل المثال ، أشار أنور السادات الى السكان المصريين باعتبارهم ابنائه ، ومن ثم تؤكد الأنماط الثقافية على النزعة السلطوية والابوية ، وهى النزعة التى تعتمد طبيعيا الى السلوك البيروقراطى . وتؤكد التفسيرات الثقافية أيضا على السهولة التى يوافق بواسطتها الموظف المصرى المتوسط على سيطرة الرئيس ، وهو يفضل فى الحقيقة ، تجنب ممارسة السلطة التى قد تشكل تحديا لسيطرة الرئيس ، ومع ذلك ، فمجرد أن يحصل على وظيفة رئاسية ، فإن الموظفين يطلبون نفس الأذعان من رؤوسهم ، فذلك حقهم .

ويفترض الأسلوب الثالث للتفسير الذى ظهر من خلال مناقشاتنا غير الرسمية لأسباب مسألة تركيز السلطة أن رغبة كبار الموظفين في تركيز السلطة قد استندت الى الاهتمامات الشخصية بالواسطة ، وامتلاك القوة . وباعتبار أن الرئيس يشكل العنصر المحورى في السلطة فإنه يصبح المستقبل الأول للواسطة . فضلا عن ذلك ، هناك ميل لقياس القوة والاحترام في الدوائر البيروقراطية بالنظر الى قدر المهام التى تقع تحت السيطرة المباشرة للموظف ، وحسب هذا المنطق فكما فوضت السلطة بدرجة أكثر ، كلما انتقل قدر كبير من الاحترام وامكانية ممارسة « الواسطة » الى الرؤوسين ، كلما كان الرؤساء أكثر عرضة للانتقاد بسبب أخطاء رؤوسهم والتستر المتعمد عليهم . ونتيجة لذلك ، ينظر بعض كبار الموظفين الى قضية تركيز السلطة باعتبارها ضرورة براجماتية .

وقد تضمن المدخل الثانى لتفسير رغبة الموظفين المصريين لتركيز السلطة طلب هيئة البحث من كبار الموظفين تقييم الأهمية النسبية للأسباب الخمسة الرئيسية لتركيز السلطة ، ولقد كان من المستحيل بالطبع تضمين مسألة الواسطة في هذه القائمة ، وقد وضحت عناصر الاستبيان وأنماط الاستجابة المتصلة بهذا الجانب من التحليل في الجدول رقم ٤ / ٢ .

جدول رقم ٢ / ٤ يوضح
بعض تفسيرات المركزية (كبار البيروقراطيين فقط)
العدد : ١٥٦

القضية	وافق بشدة	وافق	ارفض بشدة	ارفض
١ - يرفض الرؤوسين تحمل المسئولية	٢٠,٩	٢١,٥	٢٠,٢	٧,٤
غير المستجيبين : ٥				
٢ - يفتقد الرؤوسين المهارات لتنفيذ المهام المفوضة	٢٣,٦	٥٣,٤	١٨,٩	٤,١
غير المستجيبين : ٦				
٣ - تفويض السلطة بسبب الفوضى والتأخير	١٨,٢	٢٥,٧	٤٣,٩	١٢,٢
غير المستجيبين : ٦				
٤ - يسئ الرؤوسون استخدام السلطة	٢٥,٠	٤٣,٩	٢٤,٣	٦,٨
غير المستجيبين : ٦				
٥ - المديرون الذين يركزون السلطة أكثر احتراماً (وأكثر قوة) من هؤلاء الذين لم يركزوها	١٩,٠	١٨,٤	٢٨,٨	٢٣,٨
غير المستجيبين : ٧				

وتشير النتائج الى أن السبب الرئيسى الذى أكد عليه كبار الموظفين لتركيز السلطة ، هو نقص المهارة الفنية لمؤسسيهم بما يجعلهم عاجزين عن تنفيذ المهام الموكولة اليهم . ولهذه التفسيرات أساس فى الواقع الامبيريقى ، وعلى هذا النحو فقد نلاحظ ان غالبية المستجيبين الذين تم بحثهم لديهم على الأقل تعليم جامعى . وان نسبة ٥٣ ٪ قد التحقت فى الحقيقة بالكلية أى بالتعليم الجامعى ، ويرتبط رفض الرؤوسين لتحمل المسئولية بشدة بانخفاض مستويات مهاراتهم كتفسير لتركيز السلطة . فقد توازى مع تجنب الرؤوسين لتحمل المسئولية خوف الرؤساء من احتمالية أن يسئ مؤسسيهم استخدام السلطة ، وقد عبر عن هذا الخوف حوالى ٦٨ ٪ من كبار الموظفين .

بذلك يصبح تركيز السلطة الشخصية بعدا واضحا فى البيروقراطية المصرية . فضلا عن ذلك تكمن جذور هذه المشكلة فى الحقائق الاجتماعية المتصلة بالحياة البيروقراطية ، وبالمثل فى الثقافة الأشمل للمجتمع المصرى .

تجنب المسئولية

على نقيض ميل الرؤساء الى تركيز السلطة يشتهر الموظفون الرؤوسون في مصر بتجنب المسئولية ، ويتخذ تجنب الموظفين المصريين للمسئولية اشكالا عديدة ، ثلاثة منها هي الأكثر أهمية . ويتمثل الشكل الأول في الميل الشائع لدى الموظفين لارسال كل الموضوعات ، كبيرة كانت أم صغيرة ، لرؤسائهم لاجازتها برغم ان ما يوافق عليه الرئيس يمكن ان يسبب قدرا من الاسى للرؤوسين ، ولا يهتم الموظفون الرؤوسون كثيرا بحقيقة ان اجازة الموضوعات تستهلك وقتا كبيرا وتثقل كاهل الرؤساء بالتفاصيل الصغيرة فضياع الوقت ليس مشكلتهم . ويتمثل الشكل الثاني لتجنب الموظفين المسئولية في الميل الشائع لدى الموظفين الرؤوسين للهروب وراء جمود وتعقد القواعد والقوانين البيروقراطية لمصر إذ يميل الرؤوسون إما الى تجاهل المطالب التي لا تتفق مع التعليمات واضحة التحديد ، أو باحتمالية أكثر ، تصعيدها الى أعلى من أجل طلب التوضيح الأكثر . وعلى هذا النحو تستخدم القواعد والتنظيمات كسيف في مواجهة الرؤساء والجمهور بالمثل ، وفي الشكل الأخير ، نجد ان الرؤوسين مشهورون بتجنب المسئولية بواسطة عملية توصف بدرجة أفضل باعتبارها عملية انسحاب ، أو انهم قد وجدوا انفسهم مشغولين بمهام أخرى ذات أولوية ينبغي ان يؤجلونها بسبب المطالب أو المهام الجديدة ، وقد يعتذر الرؤوسون عن انجاز المهام المفوضة اليهم بنقص مهارتهم أو قد تثار التعقيدات الفنية أو القانونية التي تتطلب التوضيح وإمكانيات التهرب لانهاية لها .

واذا كان تجنب الموظفين الرؤوسين للمسئولية أصبح واضحا للغاية كما يؤكد ذلك مستشارونا ، فإنه ينبغي النظر اليه باعتباره عاملا رئيسيا يحد من مرونة البيروقراطية ، وبطبيعة الحال من القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . إذ يدعم رفض الرؤوسين تحمل المسئولية الاتجاهات نحو تركيز الرؤساء المتطرف للسلطة ، اضافة الى انه يثقل كاهل الموظفين الرؤساء بالتفاصيل الصغيرة بحيث يستلب ذلك وقتهم وطاقاتهم التي كان ينبغي ان تركز للموضوعات الأكثر أهمية . فهي تفرض على الجمهور أن يذهب الى القمة أي الى الرئيس للبحث عن حلول لمشاكلهم ، وبإيجاز فإن رفض المسئولين تحمل المسئولية يدعم كل المشكلات المتعلقة بالمرونة البيروقراطية الناتجة عن رفض الموظفين الرؤساء تفويض السلطة ، بل ويزيد من خطورتها .

تقويم تجنب المسئولية

لقد تبنت الدراسة التي اجراها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ثلاثة مداخل مختلفة لاختبار الفرض القائل بأن الموظفين الرؤوسين يميلون الى تجنب المسئولية . ومن خلال المدخل الأول طلب من كبار الموظفين تقدير حجم مشكلة تجنب المسئولية . من خلال المدخل الثاني سئل موظفو الادارة الوسطى والدنيا مجموعة من الأسئلة محددة لتقدير معايير الانجاز في وحداتهم البيروقراطية ، وتهتم عناصر عديدة في هذا المقياس بصورة محددة بمشكلات تجنب الموظفين تحمل

المسئولية ، ومن خلال المدخل الأخير سئل موظفو المستوى الإداري والمتوسط سؤالان يتصلان برغبتهم في تنفيذ الأوامر التي تتطلب تفسيراً مرناً للقواعد الموجودة .

وتحتوى دراسة مركز الدراسات على عنصرين يطلبان من كبار المديرين تقدير مشكلة تجنب المسئولية ، ويظهر العنصر الأول كجزء من مجموعة الأسئلة الموجودة في الجدول رقم ٤/٢ ، والذي يطلب من أفراد العينة أن يحددوا مدى إسهام تجنب الموظفين لتحمل المسئولية في انخفاض مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية ، وفي هذا المثال ، أشار ٧٠ ٪ من المستجيبين إلى تجنب المسئولية باعتباره سبباً هاماً لانخفاض مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية ، ومن ثم فيمكن أن يكون هناك شك بسيط في إدراك كبار البيروقراطيين المصريين لتجنب رؤوسهم لتحمل المسئولية باعتبارها المشكلة الرئيسية التي تواجه البيروقراطية .

ويقدر مقياس ديناميات الجماعة الموضح في الجدول رقم ٣/٢ معايير إنجاز الجماعة ، ومن ثم فهو يقدم وجهة نظر في مشكلة تجنب المسئولية من منظور الموظف . وتعكس الدرجات الموضحة في الجدول ٣/٢ وزن عناصر مقياس ليكرت Likert بحيث تعطى الاستجابات « أوافق بشدة » ضعف وزن استجابات « أوافق » . وتتدرج الدرجات من صفر إلى ١٠٠ مع اعتبار الدرجات ٣٠ درجة فأقل تشير إلى نطاق وجود مشكلة ، ومن المهم أن نلاحظ أن الرؤوس قد منحوا درجات عالية نسبياً بالنظر إلى رغبتهم في قبول تحمل المسئولية ، ومن وجهة نظرهم تتمثل المشكلة الأكثر خطورة في رفض الرؤساء تفويض السلطة . ومع ذلك فقد كشف بوضوح أكثر عن الدرجات بالغة الانخفاض لما يمكن أن يسمى مكونات أو عناصر الموافقة على تحمل المسئولية : الرغبة في تحمل المخاطر ، والمرونة في تنفيذ القرارات ، والرغبة في الموافقة على الصراع . وفي كل من هذه المجالات الثلاث ، تقع الدرجات في المنطقة الحرجة ، فإذا تناولناها إجمالاً ، فإننا نجد أن نتائج مقياس دينامية الجماعة يفترض أن الموظفين المصريين لديهم الاستعداد لقبول المسئوليات الجديدة والأفكار الجديدة طالما أن المسئوليات الجديدة لا تتضمن الصراع أو المخاطرة أو المرونة .

ولتقدير مشكلة الاختفاء وراء القواعد و « الانسحاب » احتوى الاستبيان على عنصرين محددين لتحديد الأسلوب الذي يتوافق من خلاله الرؤوسون مع المطالب التي لا يوافقون عليها ويظهر نص هذه العناصر وتوزيعات النسب المئوية خاصة العنصران في الجدول ٤/٣ ، وتشير الاستجابات إلى العنصر الأول إلى أن الموظفين يقاومون بدرجة صلبة مطالب الرؤساء لتطويع القواعد الموجودة بهدف تحقيق درجة عالية من المرونة . وفي الحقيقة أشار نحو ١٢ ٪ من المستجيبين إلى الرغبة في تأسيس هذه التكيفات بدون تعليق . وقد وافقت نسبة ٥٠ ٪ على تطويع القواعد ، ولكن إذا وافق الرئيس على تحمل مسئولية هذا السلوك ، وتشير نتائج العنصر الثاني إلى أن ٨٠ ٪ من المستجيبين قد يتبعون حلاً لا يوافقون عليه غير أن ٣ ٪ فقط قد يفعلون ذلك بلا مناقشة ، ولقد كانت نسبة المستجيبين الذين أشاروا إلى أنهم يبحثون عن دعم خارجي ضد الرئيس ذات أهمية خاصة . وفي حالة الرئيس الذي يطلب تطويع القواعد أشارت نسبة ١٧ ٪ من المستجيبين إلى أنهم قد يبحثون عن دعم خارجي لموقفهم .

جدول رقم ٤/٣
يوضح تجنب المسؤولية بين البيروقراطيين المصريين
(البيروقراطيون من المستويين المتوسط والادنى العدد = ٦٤)

١ - السؤال : إذا تباطأت كفاءة إدارتك بسبب الروتين وطلب منك الرئيس تطويع التعليمات من أجل كفاءة أكبر ، فماذا تفعل ؟

٪	
١٧,٥	(أ) ابحت عن دعم من الآخرين في محاولة اتباع القواعد كما هي مكتوبة
٢٠,٦	(ب) اتبع القواعد تماما برغم طلب رئيسك
٤٨,٦	(جـ) أطوع القواعد ولكن بشرط أن يتحمل مسئولية هذه التغييرات
١٢,٣	(د) أوافق على طلب الرئيس بدون تعليق
٨	(هـ) أخرى
٪ ١٠٠	(و) المجموع

غير المستجيبين = ١

٢ - السؤال : إذا لم تتفق مع رئيسك حول الأسلوب الأمثل لتناول المشكلة ، فماذا تفعل ؟

٪	
٣,٢	(أ) أوافق على الحل الذى اقترحه بدون تعليق
٩٠,٨	(ب) أحاول اقناعه بوجهة نظرى ، ولكن اتبع الحل الذى اقترحه
٣,٥	(جـ) أتمسك بالحل الذى اقترحه بشدة
١١,٦	(د) أبحت عن دعم لوقلى من الموظفين الآخرين
٨	(هـ) أخرى
٪ ١٠٠	(و) المجموع

غير المستجيبين = ٥

وعلى هذا النحو تصبح مقاومة جهود الرؤساء لفرض إرادتهم على موظفيهم محرمة .
وهى بذلك لاتبشر بأى مرونة للبيروقراطية المصرية ، وذلك حسبما يوضح الجدول رقم ٤/٣ .

ولا تستعصى مشكلة تجنب المسؤولية بصفة خاصة على الفهم ، وذلك لأنها تخدم غايات أو أهداف متنوعة . وإلى حد كبير يعتبر تجنب الموظفين من المستوى الإدارى الأدنى لتحمل المسؤولية له مايقابله منطقيا من اتجاه الرؤساء إلى تركيز السلطة إذ لا تتحقق المسؤولية في موقعين في نفس الوقت ، حيث يبدى معظم الرؤوسين إن لم يكن كلهم ميلا محدودا لاستشارة غضب رؤسائهم ، وحيث تعتبر السلبية قيمة مرحبا بها في كثير من الدوائر البيروقراطية ، وفى الحقيقة ينظر إلى الرؤوسين التواقين إلى الاضطلاع بمسؤوليات إضافية بنوع من الشك من قبل رؤسائهم ، وكما لاحظنا فى مناقشة المركزية . قرر نحو ٦٠ ٪ تقريبا من كبار الموظفين الذين تم بحثهم أن الرؤوسين يميلون إلى إساءة استخدام سلطاتهم ، ومن ثم يصبح تركيز السلطة من

قبل أصحاب الوظائف الرئاسية ، وتجنب المسئولية من قبل الرؤوسين الى حد كبير جزءا لا يتجزأ من نفس العملية ، حيث يتغذى أحدها على الآخر ، وعلى هذا النحو ، فمن الصعب ، بدرجة احتمال كبيرة ، ان تصلح أحدهما بدون التأثير على الآخر .

وبالمثل هناك أسباب أخرى لولع الموظفين الرؤوسين بتفادي المسئولية . إذ تعنى المسئولية عملا إضافيا ، ويشعر كثير من الموظفين المصريين أن مرتباتهم الضعيفة تبرر القيام بعمل إضافي ، ونضيف نقطة أساسية إذا أدركنا أن مدرسي المدارس يأخذون ما يعادل ٤٠ دولار في الشهر ، ولقد عبر أحد كبار الموظفين عن هذه القضية بقوله « نحن ندفع لهم مرتبات ضئيلة للغاية ، فكيف أطلب منهم أن يبذلوا جهدا أكثر ؟ » .

وأخيرا ، فإنه أثناء تقدير مشكلة تجنب المسئولية أكد كبار الموظفين الذين تم بحثهم بوضوح على حقيقة أن كثيرا من الموظفين الرؤوسين ضعيفو التدريب ويفتقدون خبرة تنفيذ قدر كبير من المسئوليات ، وبرغم حقيقة أن كثيرا من الموظفين المصريين من خريجي الجامعة ، فإن إجراءات التوظيف تبدو عشوائية ، فالتلاؤم بين مهارة الشخص والمسئولية التي يقودها ضعيف ، ومن ثم يقلل ذلك من فائدة الخبرة الفنية المتيسرة .

المرونة والاتصالات البيروقراطية

بالإضافة إلى المشكلات المتعلقة بتركيز السلطة ، تعتمد مرونة البيروقراطية وقدرتها على تحقيق أهدافها إلى حد كبير على قدرتها على التعامل مع المعلومات بطريقة فعالة . فبدون المعلومات الكافية يجد الموظفون من الصعب إنجاز وظائفهم بكفاءة . إذ تجعل الاتصالات الضعيفة ، بالمثل ، التآزر بين الوحدات البيروقراطية مسألة هامة في أفضل الأحوال .

وتعتبر الاتصالات Communication داخل البيروقراطية قضية سلوكية وتنظيمية في نفس الوقت . وقد تم تحليل المعوقات البنائية أمام الاتصالات والتآزر داخل البيروقراطية بعمق في كتاب الأيوبي « البيروقراطية والسياسة في مصر المعاصرة » ، وهي قضايا معقدة للغاية ومن الصعب مناقشتها باستفاضة في هذا الموضع .

ومن منظور سلوكي سعى استبيان مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام إلى فحص تدفق الاتصالات والمعلومات رأسيا بين الرؤساء والرؤوسين وأفقيا بين الرؤوسين أنفسهم . وقد افترض وجود بعض المشكلات على كلا المستويين . وبالنظر إلى الاتصالات الرأسية بين الرؤساء والرؤوسين ، تركز اهتمام مشروع مركز الدراسات على فحص مستويات الجمود والمرونة في العلاقات بين الرؤوس والرؤوس . وفي هذا الإطار قد تدعم أنماط الاتصال غير الشخصية المتزايدة الجمود والشكلية Formalism وقد تزيد من خطورة المشكلات المتزايدة للجمود البيروقراطي الذي عرضنا له قبل ذلك ، وقد تؤدي أنماط الاتصال الشخصي ، على

جدول رقم ٤/٤ يوضح الاتصالات الرأسية
١ - السؤال : هل تناقش في الغالب الموضوعات المتعلقة بالوظيفة مع رئيسك المباشر؟

%	
٧٤,١	نادرا
٢٣,٨	أحيانا
١,٤	دائما
٠,٨	يومية
١٠٠%	المجموع
	غير المستجيبين = ١

٢ - السؤال : هل تناقش في الغالب الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائك المباشرين؟

%	
٧٤,١	أبدا
٢٣,٨	أحيانا
١,٤	دائما
٠,٨	يومية
١٠٠%	المجموع
	غير المستجيبين = ١

النقيض ، إلى تطوير علاقات عمل أكثر دفئا بين الرؤساء والمرؤوسين ، وهي العلاقات التي تيسر للرؤساء السيطرة على مرؤوسيهـم عن طريق وسائل التحفيز غير الرسمية والالزام الإيجابي بدلا من مجرد الاعتماد على التطبيق الصارم للسلطة .

وقد كانت نتائج عناصر الاتصال الرأسي مثيرة حيث تشير البيانات الموضحة في الجدول رقم ٤/٤ تقريبا إلى أن ٥٠٪ من المستجيبين قد تشاوروا مع رؤسائهم في العمل فيما يتعلق بموضوعات العمل بصورة متكررة إن لم تكن يومية . وعلى العكس من ذلك ، ناقش ٣٪ من المستجيبين الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائهم بصفة منتظمة بينما نجد أن ٧٥٪ من المستجيبين لم يناقشوا مطلقا الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائهم المباشرين ، وذلك على النحو الذي يوضحه الجدول ٤/٤ :

ويمكن أن نجد تحليلا لهذه القضية في تحليل أنماط الجماعة المرجعية ، ويقدم الجدول رقم ٤/٥ توزيعات على أساس النسب المئوية . وفي هذا المثال المحدد يجد الانسان أقل من ٥٪ من المستجيبين قد سجلوا رؤسائهم كأفراد يحبوا أن يناقشوا معهم أمورهم الشخصية . ومع ذلك ، فمن المهم أن نلاحظ أن أكثر من ٥٠٪ من المستجيبين قد سجلوا رئيسهم باعتباره الفرد الذي يمكن أن يستشيروه إذا كانت لديهم مشكلة مع هيئة حكومية .

فإذا تناولنا ذلك في مجموعه ، فإننا نجد أن الاستجابات لعناصر الاتصالات الرأسية تعيد تأكيد استنتاجات المناقشة السابقة والمتعلقة بتركيز السلطة . أولا أن افتقاد الاتصالات غير الرسمية بين المرؤوسين والرؤساء فيما يتعلق بالموضوعات

جدول رقم ٤/٥

يوضح الاتصالات الأفقية (عدد العينة = ٧٩٦)

السؤال : يحتاج الانسان في بعض الأحيان للحديث مع شخص آخر حول بعض الأمور والمشكلات الشخصية ، بالنسبة لك ، من هذا الشخص ؟

الشخص	درجة الوزن	الاختبار الاول	الاختبار الثاني
١ - أعضاء الاسرة	٦٧	٦١,٦	٩,٨
٢ - الأصدقاء	٣٠	١٨,٤	٢٢,٤
٣ - الزملاء في العمل	١٢	٥,٠	١٥,٤
٤ - الزملاء في النادي	١	—٤	١,٦
٥ - الأقارب (البعيدون)	١١	١,٦	١٩,٠
٦ - الرئيس	٣	—٨	٤,٤
٧ - مستشارون	١٤	٤,٨	١٧,٨
٨ - لا أحد	١	٦,٨	٩,٥
٩ - غير المستجيبين = ٢٥			
المجموع		%١٠٠	%١٠٠

الشخصية أو ذات الطبيعة غير الرسمية قد يقلل بوضوح فرص استخدام الميكانيزمات الدافعية والاشرافية التي أكدت عليها النظريات الغربية للإدارة^(٥) . ويبدو أنها قد تؤكد أيضا صورة « الرئيس باعتباره طاغية » ، وهي الصورة المشخصة في المقالة التحريرية التي اقتبسناها في الفصل الثاني . فإذا افترضنا حدوث الاعتماد بدرجة عالية على الرئيس من أجل المشورة فيما يتعلق بالمشكلات المتصلة - بالهيئات الحكومية يبرز التواجد الواضح لعلاقات التابع - بالسيد Patron - Client كما يبرز بالمثل اعتمادا متزايدا على الواسطة أو التأثير . فهي توضح أيضا زيادة تأكيد سلبية الموظفين من خلال اعتمادهم على علاقات التابع بالسيد للمساعدة في مواجهة المشكلات المتصلة بالحكومية . وينبغي أن نلاحظ ، أن هذه المشكلات صريحة ومتكررة .

وقد أتبعنا أيضا مجموعه من الجهود لفحص الاتصالات الأفقية بين الموظفين للتأكد من طبيعة علاقات العمل ، وهل هي ذات طبيعة رسمية أم شخصية . واستنادا إلى المعطيات التي يقدمها الجدول رقم ٤/٥ فإنه يمكن افتراض أن العلاقات الأفقية ذات طبيعة رسمية أيضا . ففي حين أن الموظفين يستشيرون كل الآخر بصورة متكررة فيما يتعلق بالعناصر المتصلة بالوظيفة ، وأن كلا منهم يساعد الآخر أيضا في حالة التعامل مع المؤسسات الحكومية الأخرى ، فأننا نجد أن أقل من ٢٠٪ من المستجيبين سجلوا زملاءهم باعتبارهم أفرادا يمكن أن يلجأوا اليهم للمساعدة في حل المشكلات الشخصية ، وذلك على النحو الذي يوضحه الجدول رقم ٤/٥ .

السؤال : إذا واجهت مشكلة شخصية مع احدى الهيئات الحكومية وتحتاج إلى شخص لمساعدتك
ممن تطلب المساعدة ؟

الشخص	درجة الوزن	الاختبار الاول	الاختبار الثاني
١ - أعضاء الأسرة	٣٧	٣٠,٩	١٢,١
٢ - الزملاء في العمل	٥١	٣٥,٥	٣٠,٧
٣ - زملاء النادي	٣	١,٣	—,١
٤ - الأقارب (البعدين)	٠	٢,٢	١٣,٢
٥ - رئيسي في العمل	٤٣	٢٦,٤	٢٣,٢
٦ - القادة السياسيين	٥	٢,٥	٤,١
٧ - القادة الدينيين	٣	١,٣	٣,٤
غير المستجيبين = ٩			
المجموع		%١٠٠	%١٠٠

وعلى أقل تقدير ، تشير البيانات إلى استمرار الروابط الأسرية باعتبارها
الروابط الرئيسية في المجتمع المصري ، وهي روابط أقوى كثيراً من الروابط
الشخصية التي تخلقها علاقات العمل . مع ذلك ، تضعف هذه الاستنتاجات بسبب
غياب معايير المقارنة . حيث قدمت البيانات للأغراض الاخبارية (المعلوماتية)
Informational ولكي توفر معطيات أساسية لبحوث أخرى .

خاتمة

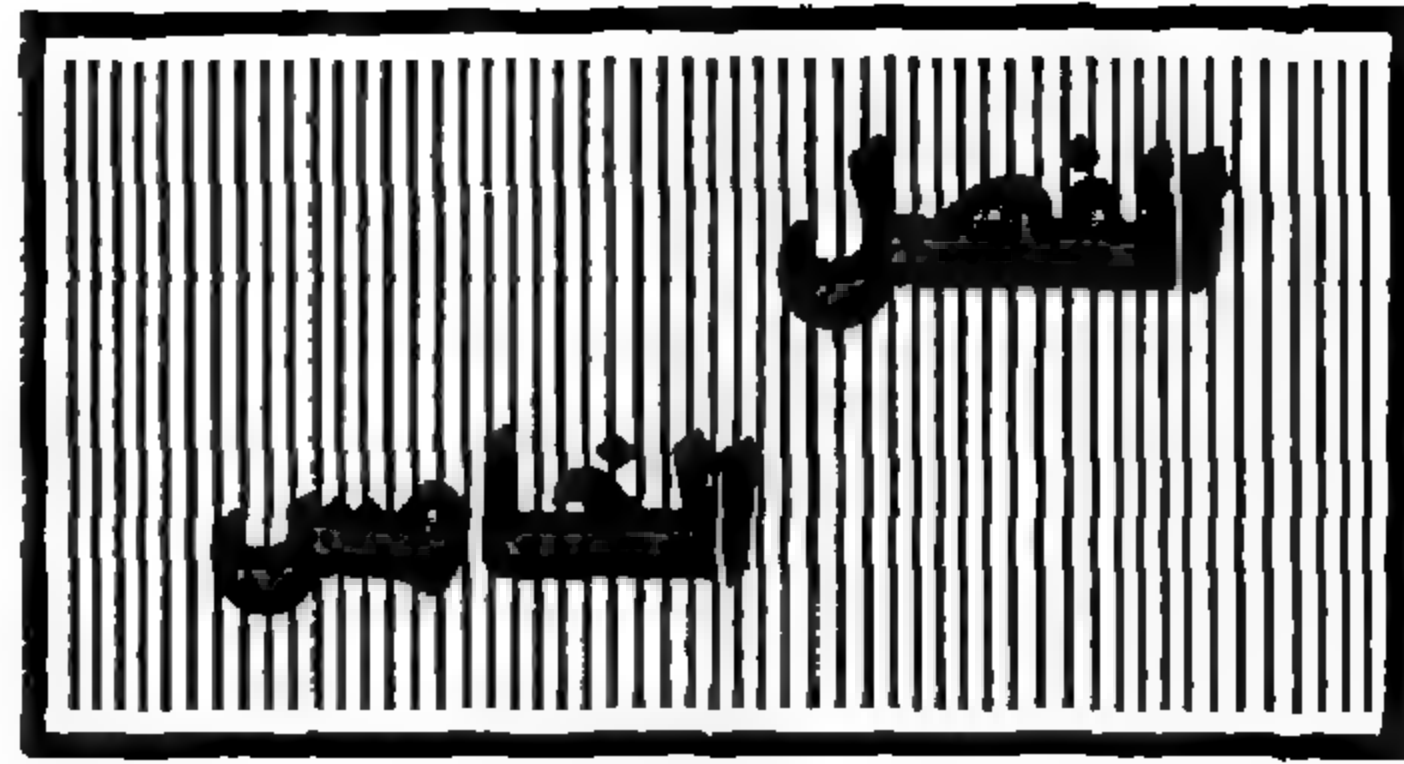
لقد أنتقدت البيروقراطية المصرية بواسطة الصحافة ، وبواسطة الباحثين ، ومستشارينا لكونها بالغة الجمود . ويمكن القول بظهور هذا الجمود نتيجة لمجموعة من الظروف منها :

- ١ - رغبة الرؤساء في تركيز السلطة في أيديهم .
 - ٢ - رفض الرؤوسين تحمل المسئولية .
 - ٣ - النمط الرسمي للاتصالات ، وهذا النمط هو السائد داخل البيروقراطية .
- وقد فحص بحث مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام السلوك البيروقراطي في كل من مجالات القضية المشار إليها .. وفي كل حالة أكدت نتائج المسح هذه الاتهامات حيث أكدت أن الرؤساء يميلون إلى تركيز أكبر قدر من السلطة قدر الامكان في أيديهم ، ويميل الرؤوسون إلى تجنب المسئولية ، إضافة إلى تميز أنماط الاتصالات غير الرسمية داخل البيروقراطية بالجمود . تلك هي الحالة بصفة خاصة فيما يتعلق بالاتصالات بين الرؤساء والرؤوسين .

ولم تقدم نتائج المسح الكثير فيما يتعلق بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . فقد تجد البيروقراطية المصرية ، بصفة خاصة ، أنه من الصعب انجاز المسئوليات التنموية الهائلة الملقاة على عاتقها بدون رغبة الرؤساء الكاسحة لتفويض السلطة ، وبدون رغبة الرؤوسين الموازية للموافقة على تحمل المسئولية . إلى جانب زيادة ملحوظة في الاتصالات غير الرسمية بين الرؤوسين والرؤساء ، باعتبارها خطوة هامة أيضا في هذا الاتجاه .

المراجع

- (١) هـ. ١ الاثري، مصر : مشكلات وحلول ، القاهرة ، مكتبة مدبولي ، ١٩٨٢ .
N.m. Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London: Ithaca Press, 1980); Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Efficiency : The Dead-Lock in Egyptian Administration", Middle Eastern Studies, 18, No. 3 (1982), Farid A. Muna, The Arab Executive (London : MacMillan, 1981); J. Waterbury, Egypt, Burdens of the Past : Options for the Future (Bloomington, Ind. : Indiana University Press, 1978).
- (٢) ممدوح مهران ، في غرفة السيطرة ، المصور ، يونيو ، العدد ٨ ، ١٩٨٤ .
(٣) سمير يوسف ، نظام الإدارة في مشروعات القطاع العام المصرية ، القاهرة ، مركز الشرق الأوسط لدراسات الإدارة ، الجامعة الأمريكية بالقاهرة ، ١٩٨٢ .
(٤) نفس المرجع
- (٥) S.M. Haire, E.E. Ghiselli and L.W. Porter, Managerial Thinking : An International Study (New York : Wiley, 1966); Frederick Herzberg, The Managerial Choice Leadership in Organizations, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1981).



الابداع والبيروقراطية في مصر

شخصنا حتى هذه اللحظة صورة للجهاز البيروقراطى الذى يبدو جامدا ولا مباليا Lethargic حيث تنجز الأشياء ، ولكنها تنجز ببطء . وقد وجدت البيروقراطية - حينما واجهت العدد الكبير من الضغوط الاجتماعية والسياسية المتزايدة - أسلوبا تعمل من خلاله بطريقة غير منظمة .

ومع ذلك فعلى البيروقراطية المصرية أن تعمل بأفضل من الطريقة المشوشة التى تعمل بها . وذلك لأن المشكلات الاجتماعية والاقتصادية مربكة . فضلا عن ذلك ، فنظرا لنضال البيروقراطية المصرية للحفاظ على الخدمات الحيوية عند حد أدنى من المستويات الملائمة فإنها قد اختزلت باطراد دورها باعتبارها وسيلة مصر الرئيسية فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية ، وهى البلد الذى تورطت فى الديون ، والذى يستقبل مليوناً جديداً من الأرواح كل عام بحيث يصبح من الصعب عليه أن يقدم على إهمال الحاجات التنموية للمستقبل .

فإذا أرادت البيروقراطية الحفاظ على مسايرة الحاجات الأساسية لسكانها المتزايدين بسرعة ، وإذا كان عليها أن تبنى أساسا اجتماعيا واقتصاديا فعالا لأجيال المستقبل ، فإنه من الضرورى أن تقدم حولا جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة ، وذلك لأن الأساليب القديمة أصبحت ببساطة لا تصلح .

فإذا نظرنا إلى الأمر من هذه الزاوية ، فإنه تبرز أمامنا ثلاث مسائل أساسية تتعلق بالقدرة الابتكارية Innouative للبيروقراطية المصرية . المسألة الأولى ، هل البيروقراطية المصرية مهياة للبحث عن حلول جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية ؟ والمسألة الثانية هل تيسر اجراءات صياغة القرار داخل البيروقراطية حدوث التغير والابتكار ؟ وتعلق الثالثة بكيف يمكن زيادة القدرة الابتكارية للبيروقراطية المصرية ؟ .

وفى محاولة للبحث عن اجابات لهذه المسائل المتصلة ببعضها فان الفصل الحالى سوف : ١ - يقدر مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية . ٢ - تفسير بعض أسباب انخفاض التجديد داخل البيروقراطية المصرية . ٣ - تحديد أكثر العناصر ابتكارية داخل البيروقراطية . وفى محاولة السعى لتحقيق هذه الأهداف ، فإنه سوف يصبح من الممكن اقتراح بعض الأساليب التى تقوى من خلالها الطاقة الابتكارية للبيروقراطية المصرية .

تقدير الابتكار البيروقراطي في السياق المصري

اتساقا مع مناقشة الثقافة البيروقراطية (في الفصل الثاني) إفترضنا أن مستوى الابتكار داخل البيروقراطية المصرية منخفض في الحقيقة . ولسوء الحظ ، فمن غير الممكن أن نفترض أن مستوى الابتكار كان أقل من المعايير التنموية القائمة لأن هذه المعايير المقارنة غير موجودة^(١) . وينبغي أن نلاحظ أن هدف تقدير مستويات الابتكار داخل البيروقراطية المصرية ليس مجرد نقد ما سبق . وفي حين أننا قد إفترضنا بصورة عامة أن البيروقراطية المصرية ليست مبدعة ، فإن الجهود لتحسين هذا الموقف تتطلب تقديرا أمبيريقيا للمشكلة . أى ما هو مستوى سوء الموقف بدقة ؟ فربما كانت البيروقراطية أكثر ابداعا عما يعتقده البشر . وفضلا عن ذلك ، كيف يتمكن الباحث من تحديد العناصر الأكثر ابداعا داخل البيروقراطية بدون التقدير المسبق لمستويات الابتكار داخل البيروقراطية ككل ؟

وبسبب الغموض الكامن في الصياغات التصورية القائمة للابتكار ، فإن الدراسة الحالية اقتربت من تقدير الابتكار داخل البيروقراطية المصرية من خلال أربعة منظورات متنوعة . ومن خلال المنظور الأول طلب من كبار الموظفين تقدير النسبة المئوية من بين رؤوسهم الذين ابتكروا أو قدموا أفكارا جديدة . وفي المدخل الثانى صمم عنصران في مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٢/٢) لتقديم تقييم الزملاء للقدرة الابتكارية للبيروقراطية من المستوى الادارى المتوسط والادنى . وفي المنظور الثالث قدم للمستجيبين مجموعة من عناصر الاستبيان معينة لكى تقيس استعدادهم لتحدى الممارسات الاجتماعية والتقاليد التى تشكل عقبة أمام التنمية الاجتماعية الاقتصادية . وقد نظر إلى تحدى الممارسات والتقاليد الاجتماعية باعتباره بعدا هاما للابتكار البيروقراطي في مصر ، وذلك لأن الافراد الذين يوافقون على التغيير الاجتماعى يكونوا إلى حد كبير أكثر ميلا لتقديم الأفكار والبزامج الجديدة ودعمها من الافراد التى يعشقون الماضى . ومن خلال المدخل الرابع قدم للمستجيبين مجموعة من عناصر الاستبيان مصممة لكى تقيس الابتكار والابداع في استراتيجياتهم اليومية لصياغة القرار .

وقد أوضحنا تقدير كبار البيروقراطيين للنزعة الابتكارية عند رؤوسهم في الجدول رقم ١/٥ الذى نعرض له فيما يلى :

جدول رقم ٥/١
يوضح تقديرات كبار البيروقراطيين للابتكار
عدد العينة = ١٥٦ ، غير المستجيبين = ٤

السؤال : ما هي النسبة المئوية لرؤوسيك الذين حاولوا الابتكار او حاولوا تقديم افكار جديدة ؟

نسبة المستجيبين	نسبة الرؤوسين
١ - ٦١,٢	أقل من ١٠٪
٢ - ١٩,٧	١١ - ٢٥٪
٣ - ١٢,٢	٢٦ - ٥٠٪
٤ - ٥,٩	٥١ - ١٠٠٪
المجموع	١٠٠٪

وكما توقعنا ، وجدنا كبار الموظفين قد أكدوا على الحكمة الشعبية الشائعة بأن الابتكار ليس الشيء الأقوى الملائم للبيروقراطية المصرية . وفي الحقيقة أشار نحو ٦٠٪ تقريبا من كبار البيروقراطيين الذين تم بحثهم إلى أن أقل من ١٠٪ من رؤوسيتهم كانت لديهم الرغبة في الابتكار وتقديم افكار جديدة . إلى جانب ذلك أشارت نسبة ٢٠٪ من المستجيبين إلى أن أقل من ٢٥٪ من رؤوسيتهم قد مالوا إلى تقديم افكار جديدة . ومن الصعب أن نتحدث في ظل هذه النتائج عن القدرة الابتكارية للبيروقراطية المصرية أو قابليتها لتصميم أو تنفيذ الحلول المبتكرة للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة لمصر .

وترسم نتائج العناصر المتعلقة بالتجديد في مقياس ديناميات الجماعة (جدول رقم ٣/٢) صورة مماثلة ، حيث نجد ، على سبيل المثال ، أن ٩,٢٪ فقط من المستجيبين يوافقون بشدة على أن رفاقهم مستعدون لتقبل الافكار الجديدة . وإلى حد كبير بنفس الطريقة نجد أن ٨٪ من المستجيبين يوافقون بشدة على أن رفاقهم على استعداد لقبول المخاطر . وفي الحقيقة ، احتلت العناصر المتعلقة بالابتكار مرتبة قريبة للغاية من قاع مقياس ديناميات الجماعة .

وبدورها قيست الاستعدادات لتحدى القيم الاجتماعية القائمة بواسطة مقياس من خمسة عناصر ، وقد أوضحت عناصر المقياس وتوزيع النسب المئوية في الجدول رقم ٥/٢ الذى نعرض له فيما يلي :

جدول رقم (٥/٢)
يوضح الاستعدادات نحو الابتكار
العدد = ٧٩٦

١ - من الأفضل إلغاء أو تغيير البرامج التي يمكن أن تسبب الصراع الاجتماعي .

أوافق	%٨٩,٨
لا أوافق	%١٠,٢
غير المستجيبين	= ١

٢ - ينبغي أن لا يؤسس التغيير الاجتماعي على حساب القيم التقليدية .

أوافق	%٧٠,٥
لا أوافق	%٢٩,٥
غير المستجيبين	= ١

٣ - ينبغي العمل من أجل التنمية الاقتصادية حتى لو سببت المعاناة لغالبية البشر .

أوافق	%٥٠,٤
لا أوافق	%٤٩,٦
غير المستجيبين	= ٢

٤ - ينبغي نقل البرامج التنموية للغرب بدون أن نفزع حول التراث .

أوافق	%٦٢,٥
لا أوافق	%٣٧,٥
غير المستجيبين	

٥ - قد يكون دفع التنمية بسرعة أكبر وأكثر ضرراً من التنمية ببطء .

أوافق	%٧٤,١
لا أوافق	%٢٥,٩
غير المستجيبين	= ٢

وتعكس العناصر الخمسة في المقياس عدداً من الاعتبارات التي تتمثل في أن هيئة البحث - التي صممت الاستبيان - شعرت بضرورة أن تمنع البيروقراطيين المصريين من تبني وضع تأكيدى وابتكارى في صياغة قراراتهم . وعلى سبيل المثال نجد أن العنصر الأول في الجدول رقم ٥/٢ يقيم اهتمام البيروقراطى بالسلام الاجتماعى ، وهو الموضوع الذى له حساسيته البالغة في الدوائر الحكومية إذ يتعلق الموضوع بالضبط حول مدى رغبة البيروقراطيين في مصر للمغامرة في مجالات يمكن أن تؤدي مباشرة وبصورة متعمدة إلى رفع مستوى التوتر الاجتماعى . وقد كانت الإجابة مفاجئة فف صراحتها حيث نجد أن حوالى ٩٠٪ من المستجيبين قد قرروا أنه ينبغي إلغاء البرامج التي من المحتمل أن تسبب الصراع الاجتماعى أو تعمقه . ويمكن تفسير كبر حجم هذه الاستجابة فقط باعتبارها عقبة أمام التجديد البيروقراطى ، وذلك لأنه من الصعب أن نتصور حلولاً ذات قيمة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية الكثيرة لا يمكن أن تثير توترات بين سكان مصر . ويبدو أن من النادر حقيقة وجود رغبة بيروقراطية تخاطر باغضاب الزعماء السياسيين عن طريق الأبحار في مياه مضطربة .

وبنفس الطريقة ، تشير الاستجابات على العنصر رقم (٥) في الجدول رقم ٥/٢ إلى أن غالبية البيروقراطيين المصريين يترددون جداً فيما يتعلق في الانغماس بسرعة كاملة في البرامج التنموية حينما يكون ناتجها أو استمرارها أقل وضوحاً . وفي هذا الإطار ينبغي أن نتذكر أن البيروقراطية المصرية التي حافظت على دافع عميق تجاه التحديث ذى التوجه الاشتراكي خلال المرحلة الناصرية فقط كان عليها أن تواجه بعقد من الرأسمالية في ظل السادات . وما زالت المؤشرات مختلطة في ظل حكم مبارك .

وتقدر العناصر رقم ٢ ، ٤ التزام المستجيبين بالقيم التقليدية وهي القيم التي ينظر اليها بصورة عامة باعتبارها مضادة لعملية التحديث^(٣) . ومرة أخرى شعرت أكثرية المستجيبين أن برامج التحديث لا ينبغي أن تغير القيم التقليدية ، وهي وجهة النظر التي تتسق على طول الخط مع قيم الاحياء الاسلامي في مصر . ومن ثم يصبح من الصعب توقع أن يجدد الأفراد المهيأون ضد التغير لصالخه .

وأخيراً ، يقدر العنصر رقم (٣) من الجدول ٥/٢ رغبة مستجيبينا في أن يفرضوا الصعاب على غالبية السكان بهدف التنمية الاقتصادية حيث نجد أن المستجيبين منقسمون بوضوح حول هذا الموضوع . فمن ناحية تعكس هذه النتيجة يقينا لدى البيروقراطيين المصريين يذهب إلى أن التنمية الاقتصادية تستحيل حقيقة بدون فرض اجراءات قاسية ، وكذلك البرامج الأخرى التي تفرض بعض الصعاب على الجماهير . وتشير نفس هذه النتيجة من ناحية أخرى إلى أن ٥٠٪ من المستجيبين رفضوا تجسيد هذه الاجراءات .

ولا تعتبر العناصر الخمسة التي ظهرت في الجدول رقم ٥/٢ أحادية البعد Unidimensional ووفقاً لذلك ، فإن هذه العناصر لم تشكل مقياساً يمكن أن يقدم مؤشراً شاملاً للاستعدادات نحو الابتكار الاجتماعي . فإذا تحولنا من الاستعدادات نحو الابتكار إلى تقديرات السلوك الابتكاري في المواقف الروتينية لصياغة القرار . حيث طلب من المستجيبين الاجابة على مجموعة Battery من خمسة عناصر تتصل بالممارسات اليومية لصياغة القرار . ويوضح الجدول رقم ٥/٣ نص هذه العناصر اضافة إلى توزيعات النسب المئوية على النحو التالي :

وفي حين أن أي عنصر في الجدول قد لا يستطيع بمفرده أن يدين المستجيبين بوصفهم في مراتب غير المبتكرين فإن المستجيبين الذين أجابوا على معظم الأسئلة بالاثبات ينبغي أن نعتبرهم جامدين وغير مبتكرين بصورة متطرفة في سلوكهم لاصدار القرار . وقد كانت العناصر الخمسة في الجدول رقم ٥/٣ أحادية البعد ، وقد رتبنا في مقياس لكي تشكل « مقياس ابتكار صياغة القرار » . وفي هذا الإطار اعتبر مقياس ابتكار صياغة القرار مقياساً اضافياً بسيطاً .

وتعكس استجابات العناصر الخمسة التي تشكل مقياس ابتكار صياغة القرار بصورة لا نظير لها المستويات المنخفضة للابتكار في سلوك صياغة القرار عند

جدول رقم ٥/٣
يوضح الابتكار في صياغة القرار (العدد = ٧٩٦)

أوافق بشدة	أوافق	أرفض بشدة	أرفض
٦٥,٤%	٣٢,٣%	١,٣%	٠,٠%
١ - ينبغي أن يؤكد القرار على الانسجام داخل جماعة العمل غير المستجيبين = ١٠			
٣١,٣%	٥٨,٣%	٩,٥%	٠,٩%
٢ - ربما كان من الأفضل أن يتشاور الشخص مع رئيسه حتى في صياغة القرارات الصغيرة غير المستجيبين = ٨			
٣٦,٧%	٥٦,٤%	٦,١%	٠,٨%
٣ - ينبغي أن يتبع الإنسان القواعد حتى تنجز الأمور بفاعلية . غير المستجيبين = ٨			
٤٢,٨%	٥٢,٤%	٢,٨%	١,٠%
٤ - في حالة صياغة قرارات جديدة ، ربما كان من الأفضل أن نرى ماذا كان يتم في الماضي . غير المستجيبين = ٨			
٢٧,٢%	٤٧,٣%	٢٠,٠%	٥,٥%
٥ - من الأفضل أرجاء إصدار القرارات بدلا من الوقوع في الخطأ . غير المستجيبين = ٨			

مقياس صياغة القرار
منخفض الابتكار ٨٦,٣
متوسط الابتكار ١٣,٥
مرتفع الابتكار ٠,٣

الموظفين المصريين حيث نجد في الحقيقة أن أكثر من ١١٪ من المستجيبين على العنصر الخامس فقط هم الذين يوافقون على اختيار الابتكار . أما بالنظر إلى درجات مقياس صياغة القرار ، فإنا نجد أن ٨٦٪ من المستجيبين يقعون في فئة ذوى المستوى الابتكارى المنخفض ، في حين أن هناك ١٣٪ حققوا درجات متوسطة . ويمكن النظر إلى ١٪ فقط من المستجيبين باعتبارهم من المستوى الابتكارى المرتفع على أساس ممارساتهم اليومية في صياغة القرار . ومن الطبيعى أن يوحى ذلك بأن الابتكار الذى يقع كنتيجة للعملية المستمرة لصياغة القرار اليومى يكون عند الحدود الدنيا ، وهو يوحى أيضا بأن قدرة الموظفين إلى الوصول إلى حلول مرنة ومبتكرة لحل المشكلات اليومية للجمهور المصرى منخفضة كذلك .

تفسيرات الابتكار البيروقراطي المنخفض

في الشرق الأوسط

تتمثل الخطوة الأولى لتحسين مستويات الابتكار لدى الموظفين المدنيين المصريين في فهم أسباب رفضهم للابتكار . وفي محاولة انجاز هذا الجهد ، فإننا سوف نفحص نموذجين من التفسير . التفسيرات الأكاديمية وتفسيرات القائمين بالممارسة العملية . ونقصد بالتفسيرات الأكاديمية تلك التغيرات التي قدمها الدارسون الذين حاولوا فهم مشكلات البيروقراطية من الخارج . وتميل هذه التفسيرات إلى أن تكون ذات طبيعة اجتماعية وسيكولوجية خالصة ، وقد عرضنا لقدرة منها في الفصل الثاني . وعلى النقيض من ذلك ، تركز تفسيرات أصحاب الخبرة العملية على الخبرة العملية لكبار الموظفين الذين تم بحثهم . وقد استفادت التفسيرات الأكاديمية من قضايا النظرية الاجتماعية والتنموية والإدارية ، التي تم تطويرها على مدى عقود عديدة في الماضي ، وتستند إلى الأساس الشامل للخبرة . بينما تستند التفسيرات العملية إلى خبرة الأفراد الذين على ألفة واضحة بأساليب العمل اليومية لأجهزتهم البيروقراطية . وليست هناك وسيلة نحدد بها أي من وجهتي النظر هي الأكثر صدقا . ومن الواضح تماما أنه كلما كانت هناك احتمالية للالتقاء بينهما بدرجة أكثر كلما كانتا أقرب لإدراك جوهر القضية .

ولأغراض تحليلية بحتة سوف يقسم الابتكار المنخفض للبيروقراطية إلى خمس فئات^(١) : التفسيرات النسقية^(٢) Systemic التفسيرات الشخصية والثقافية^(٣) التفسيرات المتعلقة بالأمان^(٤) التفسيرات المتعلقة بدينامية الجماعة^(٥) التفسيرات المتعلقة بدينامية الرئيس .

وتشكل المشكلات البنائية البعد الأكثر وضوحا ، وبالتالي الأكثر قابلية للتحليل في العملية البيروقراطية في مصر^(٤) . وتحتل مسألة المرتبات المقام الأول بين المؤشرات البنائية للتجديد . إذ لم تعد المرتبات الحكومية في مصر تؤمن للموظفين الحكوميين مستوى ملائما من الحياة . وتعتبر الفجوة المتزايدة في الأجور بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد المصري من أكثر المعضلات إذ لم تعد أجور الموظفين المدنيين المصريين منخفضة بصورة مطلقة فقط ، ولكنها أصبحت منخفضة باعتبارها نسبة كذلك . وفي حين أننا نجد أن الموظفين المدنيين المصريين يناضلون من أجل إشباع الحاجات الأساسية فإن نظراءهم في القطاع الخاص الذي انتعش حديثا يعيشون بالمقارنة حياة مترفة . وبوضوح كامل نجد أن المرتبات والحوافز المرتبطة بها كالترقيات والمكافآت تمثل عنصرا جوهريا في مسألة الابتكار . فإذا صغناها بطريقة بسيطة فإننا نجد أن الموظفين ذوي المرتبات الأقل يكون حافزهم محدودا لطرح أفكار جديدة أو القيام بمخاطر غير ضرورية .

وتجد المجموعة الثانية من المشكلات البنائية ذات الصلة بمستويات الابتكار المنخفض في مصر جذورها في توجه الرفاهية للبيروقراطية المصرية . ولكي نفهم هذا الموقف بصورة أعمق فأننا ينبغي أن نتذكر أن مصر قد استخدمت التوظيف البيروقراطي كوسيلة لتحقيق التشغيل الشامل ، وتعتبر سياسة تعيين الخريجين أفضل نموذج لذلك . فالرفاهية وليست الكفاءة هي الخاصية المميزة للتجنيد البيروقراطي في مصر .

وقد أثرت سياسات التوظيف الموجهة بمبدأ الرفاهية على الابتكار البيروقراطي بأساليب ثلاثة . ويتمثل الأسلوب الأول في جذب أسلوب التجنيد المستند إلى الرفاهية لأعداد كبيرة من الأفراد ذوي المهارة المنخفضة إلى البيروقراطية . فإذا كانوا قد بدأوا بمهارة منخفضة فإن تأهيلهم الضعيف يعجزهم عن القيام بقدر كبير من المهام . وفضلا عن ذلك فإن مستوى مهارتهم المنخفضة يميل لأن يجعلهم غير أمنين ورافضين للقيام بأية مخاطرات قد تضخم جوانب قصورهم ، بل قد تجعلهم معرضين للطرد والتأديب . وبغض النظر عن استعداداتهم للابتكار فإن الأفراد ذوي المهارة المنخفضة لا يكونوا في المراكز الملائمة التي تيسر لهم المشاركة في السلوك المبتكر . ويؤدي الأسلوب الثاني للتجنيد المستند إلى الرفاهية إلى التوظيف الزائد عن الحاجة ، ومن ثم سوء توزيع المهارات المتيسرة . فالمهارات التي لا تكون في مكانها الملائم تكون ذات فائدة أقل من عدم وجود مهارة على الإطلاق . ويخلق الأسلوب الثالث للتجنيد المستند إلى الرفاهية بيئة من الرضا بعدم التنافس حيث نميل إلى النظر إلى الوظائف الحكومية باعتبارها إقطاعا ، وباعتبار أن شاغلها يشغلها بواسطة الحق الإلهي . وإذا كانت المنافسة هي التي تولد الابتكار ، فإن الامتثال أو الخضوع يقيده وفي هذا الإطار فإن على الباحث أن يسترجع توقعات البيروقراطية عند إلحاقهم بالأجهزة البيروقراطية . وحينما سئلت عينة البحث عن المميزات الأساسية التي يشعر بها أقاربهم وأصدقائهم فيما يتعلق بالوظيفة الحكومية ، فإن قيمة الامتيازات التي برزت كانت « أنها دائمة » كما أكد على ذلك نحو ٢٥٪ بينما أكدت نسبة ٢٥٪ أخرى على « الدخل الثابت » وأكدت نسبة ١٧٪ على « انخفاض ساعات العمل » ، وكان من الصعب وجود بعض القيم التي ترتبط بالابتكار أو تحمل المخاطرة ، وذلك حسبما يوضح الجدول رقم ٢/١ .

وليسبت مستويات المرتبات ، والتجنيد للبيروقراطية الموجه بالرفاهية سوى إثنين من أكثر المعوقات البنائية الواضحة أمام الابتكار البيروقراطي في مصر . ويفتقد كثير من البيروقراطيين المصريين السلطة لتنفيذ ما يتجاوز أكثر المهام روتينية ، وهو الموقف الذي تقاوم بواسطة ميل الموظفين الرؤساء لتركيز أكبر قدر ممكن من السلطة في أيديهم . ولقد تعقد الموقف بسبب مستنقع التعليمات البيروقراطية ، وأيضا بواسطة أنماط السلطة المتداخلة التي تميز البيروقراطية المصرية من كل جانب . وبصورة مغلقة يحار كثير من الموظفين المصريين فيما يتعلق بحدود مسؤولياتهم ، بينما يستخدم آخرون قواعد غامضة كذريعة لتجنب العمل أو تفادي المسؤولية . ويعانى الابتكار في كلتا الحالتين . وينبغي أن نلاحظ أيضا أن التعليمات البيروقراطية

في مصر تركّز على أخطاء العمل وليس على تجنب العمل أو اللامبالاة . ويصبح أكثر خطورة أن تمتد رقبتك إلى الخارج من ألا تفعل شيئا .

فاذا سلمنا بالعلاقة الواضحة بين المشكلات البنائية وبين انخفاض الابتكار البيروقراطي فإن بإمكاننا أن نفسر بصورة أفضل مستويات الابتكار المنخفضة عند البيروقراطيين استنادا إلى أسس بنائية فقط . وقد تعنى هذه النتيجة إذا كانت صادقة أن الابتكار قد يزيد بصورة جوهرية ، ببساطة ، من خلال الإصلاح البنائي . وفي الحقيقة قد تؤدي زيادات المرتبات في حد ذاتها إلى التخفيف من قدر كبير من المشكلة .

ولسوء الحظ يبدو أن هذا التفاؤل سابق لأوانه . فبينما يوجد شك بسيط في إمكانية أن يكون للمشكلات البنائية تأثير ضعيف على التجديد فإنه يوجد دليل بسيط يؤكد أن زيادة المرتبات أو الإصلاحات البنائية الأخرى سوف تؤدي بذاتها إلى زيادة الابتكار أو الدافعية . فقد تيسر التحسينات البنائية للعمال أن ينجزوا أعمالهم في إطار مستوى مريح ، غير أنه من غير المحتمل أن تدفعهم هذه التحسينات إلى ما يتجاوز هذا المستوى . وقد ارتبطت هذه القضية ببحث فريدريك هيرزبرج Frederick Herzberg الذي ناقشناه في الفصل الثالث^(*) حيث توجه نظرية هيرزبرج ، إذا كانت صحيحة ، ضربة قاصمة لآمال هؤلاء الذين يشعرون بأن تحسين الابتكار البيروقراطي في مصر يعتبر نتيجة لتحسين بناء المرتبات ، ومن ثم يخفف المشكلات البنائية العديدة التي سبق بحثها .

ولايجاز تأثير المتغيرات البنائية على الابتكار البيروقراطي في مصر ، فقد يبدو منطقيا أن نستنتج أن تكون الظروف البنائية قد تحسنت جوهريا وذلك لالغاء تأثيرها السلبي على الابتكار . ومع ذلك ، فيمكن أن نصل إلى نتيجة أن التحسينات البنائية ليست كافية بحد ذاتها لحل مشكلة الابتكار المنخفض . إذ ينبغي علينا أن نسبر بعمق أغوار السلوك البيروقراطي .

ونجد جذور المعوقات الثقافية للابتكار في الاتجاهات والاستعدادات التي يأتي بها موظفو الحكومة إلى أعمالهم . وفي هذا الإطار ، نجد أن التراث السوسيولوجي والسيكولوجي متخّم بالتفسيرات المتعلقة بأسباب انخفاض مستوى ابتكار الموظفين المصريين في حل مشكلات مجتمعهم . ويقف على رأس قائمة هذه التفسيرات الثقافية الاحساس بالقدرية Fatalism^(*) الذي يميل إلى الانتشار داخل المجتمع المصري فاذا

(*) يمكن القول بأن هذا المعنى للقدرية (ذات الطبيعة التواكفية الكسولة) لا يستند إلى مبادئ الإسلام بقدر ما يستند إلى الثقافة الشعبية التي تطورت عبر التاريخ . ويمكن أن نجد أصولا لهذه القدرية في بعيدين ، الأول الثقافة الريفية ، وهي الثقافة التي تقود حياة تعتمد بصورة كاملة على الطبيعة فهي ثقافة اعتمادية ، وهذه الثقافة تشكل إطارا غالبية موظفي البيروقراطية القادمين من الريف بالأساس . ويتمثل البعد الثاني في الثقافة الأبوية والعائلية ، حيث تفترض النزعة الأبوية نظاما متدرجا ، يحتل فيه الأب وجماعة العمر التي ينتمي إليها مكانة المركز أو قمة هذا التدرج ، وتقاس قيمة الفرد بدرجة تكيفه ومقتضيات هذا التدرج ، ما نود أن نؤكد أنه أيضا أن الثقافة العائلية ذات أصول ريفية بالأساس وتشكل الخلفية الثقافية لكثير من البيروقراطيين المصريين « لترجم » .

كانت أمور الانسان ينظمها الله ، فان الحاجة إلى التجديد البشرى تصبح ذات قيمة ضعيفة^(٦) . وتؤكد النظريات المهمة بهذا الموضوع على أن المجتمع المصرى يفرض تأكيداً خاصاً على التكيف الاجتماعى^(٧) حيث تكافئ أنماط التنشئة المبكرة الانسان على التوافق وليس على الابداع أو الابتكار .

علاوة على ذلك ، هناك مجموعة ثالثة من النظريات الاجتماعية التى طورت بصورة ضعيفة ، معنى أخلاق العمل ، أو الدافع إلى الانجاز فى مصر وكثير من المجتمعات الأخرى فى الشرق الأوسط^(٨) . ووفقاً لهذا الرأى ، فليس من الضرورى أن يرتبط التقدير الذاتى فى مجتمعات الشرق الأوسط بمستويات الانجاز المادى . ووفقاً لذلك نجد أن المصريين أقل من نظرائهم الغربيين من حيث امكانية دفعهم بالحاجة الداخلية إلى الانجاز . ولما كان الابتكار هو احدى قنوات الانجاز الأكبر فانه من المحتمل أن يكون المصريون أقل ميلاً للابتكار من نظرائهم الغربيين . وأخيراً ، فانه قد يفترض أن يصنع المجتمع المصرى تأكيداً أكبر على القيم التقليدية أكثر مما تفعله المجتمعات الغربية . فالماضى ينبغى أن تكون له قيمة . ولا ينبغى هجره بسهولة . ولا يدرك التغير باعتباره خيراً كاملاً . ويتنافس الاستمرار الاجتماعى مع الرغبة فى التغير والتحديث .

وقد يكون من الصعب أن نفترض أن كلا من هذه القوى السابقة وتنوعاتها قابلة للتطبيق عبر المنظور الكامل Full Spectrum للثقافة المصرية . وبدون شك ، فان هناك أدبيات كافية موجودة وتتعلق بهذا المجال تفترض أن هذه الموضوعات Themes تفترض فى مجموعها تحيزاً ثقافياً ضد الابتكار البيروقراطى . وتعتبر هذه القضية هامة ، حيث أن إشارات الثقافية للابتكار البيروقراطى قد يكون من الصعب تغييرها بدرجة أكثر من المعومات البنائية للابتكار . وفى الحقيقة فان التحيزات الثقافية المضادة للابتكار يمكن أن تضعف بدرجة أكثر الاصلاحات البنائية التى تستهدف زيادة الابتكار .

فاذا كانت المؤشرات الثقافية هى التى تهيب البيروقراطى المصرى لكى يصبح أقل ابتكاراً فان هذه الاستعدادات تدعم بوضوح من قبل ديناميات الجماعة فى بيئة العمل . إذ يجد الأفراد المبتكرون - وهناك أفراد مبتكرون فى البيروقراطية المصرية - أن اقتراحاتهم من أجل التغيير تخمد بواسطة غير زملائهم الحاقدين من الاهتمام بالمبتكر الذى قد يحدث ، أو خوفاً من احتمالية تعرض روتين حياتهم اليومية للخطر . إذاً يعتبر الابتكار فى نطاق بيئة جماعة معادية معركة شاقة . إنها معركة ينبغى أن يحاربها أكثر من حفنة من الأفراد ، ولكنها معركة ينبغى أن تدعم بواسطة الرؤساء على كل المستويات . وقد أضعفت مستويات الابتكار فى البيروقراطية المصرية أيضاً بواسطة ما سماه بيرجر « وعى بيروقراطيات الشرق الأوسط بالامان »^(٩) . إذ تميل الوظيفة البيروقراطية فى مصر إلى أن تصبح عملاً بغير عمل : أو أساساً يمنح شاغله راتباً ثابتاً . وارتباطاً بالدوائر الحكومية ، وحداً أدنى من الاحترام ، وقدرًا من العمل يمكن تحمله . وحسبما يذهب نزيه الأيوبى ، يرغب قليل من البيروقراطيين المصريين فى تعريض هذه الحالة السعيدة للأمور للخطر بهذا القارب^(١٠) . وهناك مثل مصرى

نقتبسه يقول « كلما عملت أكثر ، كلما ارتكبت أخطاء أكثر » . وينطبق نفس المبدأ على الابتكار . وفي هذا الإطار فإن على المرء أيضا أن يتذكر الملاحظة السابقة والتي تؤكد أن عدم شعور كثير من بيروقراطى الشرق الأوسط بالأمان قد تضاعف بسبب مستويات المهارة المتدنية .

وأخيرا تتدعم الميل نحو عدم الابتكار فى البيروقراطية المصرية بواسطة عملية ديناميات الرئيس إذ يميل الرؤساء فى مصر كما لاحظنا فى الفصل الرابع إلى تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم . ويفوضوا قدرا محدودا من السلطة . وفى العادة يحصل الرؤوسون على دعم محدود إذا أنجزوا العمل بصورة جيدة . وحيث لا يدعم الابتكار أو تحمل المخاطرة . وفى الحقيقة قد يبدو أن كثيرا من الرؤساء فى مصر يفضلون الرؤوسين الذين يحافظون على الاستقرار ، ولا يهزون القارب إذ غالبا ما يجلب الخضوع المكافآت الكبيرة أكثر من العمل الجاد .

تفسيرات كبار الموظفين للامبالاة البيروقراطية

تعتبر الطريقة التى ينظر من خلالها كبار الموظفين إلى مشكلة الابتكار البيروقراطى هامة للغاية لثلاثة أسباب . ويتمثل السبب الأول ، وربما الأكثر أهمية فى أن كبار الموظفين يعتبرون هم الأشخاص المسئولون عن تأسيس البرامج المصممة لزيادة الابتكار البيروقراطى . ومن المحتمل بدرجة أكثر أن يكون الرؤساء أكثر ابتعادا عن التعامل مع المشكلات التى يعتقدون أنها بسبب الابتكار المنخفض من تنفيذهم للبرامج ذات الطبيعة النظرية التى يقترحها بعض الخبراء من الخارج . والثانى أن كبار الموظفين يعتبرون هم الأشخاص الأكثر اقترابا من المشكلة . ومن ثم فأراؤهم فيما يتعلق بالمشكلة ينبغى أن تكون موضع احترام . بل إن ادراكهم فى الحقيقة يعتبر أكثر اقترابا من القضية المطروحة من آراء الخبراء من الخارج . والثالث أن تفسيرات الابتكار المنخفض سواء تلك التى قدمها الخبراء من خارج البيروقراطية أو أصحاب المراكز الاشرافية والرئاسية تميل إلى أن تكون أكثر دقة من التفسيرات التى قدمها إما المنظرون أو أصحاب التوجهات النظرية كل على حدة .

وقد اقتربنا من تقدير أسلوب كبار الموظفين فى النظر إلى مشكلة الابتكار المنخفض عن طريق سؤال كبار البيروقراطيين أن يقيموا أهمية كل من التفسيرات النظرية التى ناقشناها سابقا فيما يتعلق بالابتكار المنخفض . وقد قدمنا نتائج هذه العناصر فى الجدول رقم ٥/٤ . ويحتوى الجدول رقم ٥/٤ على نموذجين من المعطيات : النسبة المئوية للمستجيبين الذين شعروا أن التفسير موضع الاهتمام كان هاما للغاية ، والنسبة المئوية للمستجيبين الذين شعروا أن التفسير موضع الاهتمام ، أما أن يكون « هاما للغاية » أو « هاما » ، وقد سمينا العمود الأخير « مناسبا » Relevant

وتتمثل النتيجة الأولى والأكثر أهمية والتى يمكن أن تصل إليها من المعطيات الموضحة بالجدول رقم ٥/٤ فى أن كل التفسيرات التى افترضها التراث النظرى

جدول رقم ٥/٤
يوضح تفسيرات انخفاض الابتكار البيروقراطي
(عدد العينة = ١٥٦)

مناسبات	هام للغاية	
		١ - الأبعاد النسقية
%٩٦,١	%٣٦,٦	المهارات المنخفضة
%٩٤,٢	%٧٠,٨	الحوافز المنخفضة
		٢ - الثقافة
%٧٨,٤	%٢٩,٤	الاهتمام المنخفض بالوظيفة
%٤٢,٢	%١٧,٢	التحيز التقاليد
		٣ - المخاطرة / والأمان
%٧٣,٥	%٢١,٨	تجنب المسؤولية
%٧٩,١	%٢٦,٤	الخوف من الأخطاء
		٤ - ديناميات الجماعة
%٤٣,٨	%٨,٥	أخلاق الزملاء
%٦٦,٢	%٢٩,١	لا أحد آخر يعمل
		٥ - ديناميات الرئيس
%٥٨,١	%٢٨,٤	الخوف من الرئيس
%٧٩,١	%٣٦,٢	افتقاد السلطة

اعتبرت « مناسبة Relevant » بواسطة عدد كبير من كبار الموظفين . وتشير النتائج ، في ذاتها إلى مستوى عال من الالتقاء بين الفكر النظري وبين تقييمات كبار الموظفين . وتؤكد أيضا على معرفة كبار الموظفين للأبعاد الثقافية والشخصية العريضة لمشكلة الابتكار ، وأن الجهود لتجاوز مشكلة انخفاض الابتكار قد تكون معقدة في الحقيقة . وإذا كانت الحالة على هذا النحو فإن مشكلة انخفاض الابتكار البيروقراطي من غير المحتمل أن تحل بواسطة بعض التعديلات البنائية Structural Adjustments أو « الترتيبات السريعة » إذ ينبغي استيعاب الاعتبارات المتعلقة بالثقافة وديناميات الجماعة وديناميات الرئيس في أية برامج تضخم لزيادة الابتكار البيروقراطي . ويوضح الجدول التالي تفسيرات انخفاض الابتكار البيروقراطي .

فإذا لاحظنا الوعي العام بتعدد مشكلة الابتكار البيروقراطي ، فإنه ينبغي أن يلاحظ أيضا أن كبار الموظفين المصريين ينسبون نصيب الأسد من المشكلة إلى التأهيل المنخفض لرؤوسهم وأيضا إلى افتقاد الحوافز الملائمة . فقد رأت نسبة أكثر من ٩٠٪ من كبار الموظفين أن رؤوسهم ليسوا ببساطة مؤهلين لكي يبتكروا .

وبرغم أنهم لا يدركون مستويات المهارة بالنظر إلى الأهمية ، فإنه المهم أن نلاحظ بروز إحساس الرؤوس بعدم الأمان باعتباره قيذا على الابتكار الأكبر . وعلى سبيل المثال ، أشار أكثر من ٧٠٪ من كبار الموظفين المصريين إلى أن رؤوسهم يخافون من الوقوع في الأخطاء التي قد تجعلهم معرضين للعقوبات التأديبية . وقد أتضح هذا الخوف أيضا في نتائج معاملة تشير إلى رفض الموظفين الرؤوسين تحمل أية مسئوليات إضافية . في حين يتطلب الابتكار ، بحد أدنى من طبيعته الأساسية ، المخاطرة والاضطلاع بالمسئولية

وينبغي أن يجد مناخ الاحساس بعدم الأمان الذي ينتشر في البيروقراطية المصرية في النهاية أحد أسبابه في مناخ العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين . وقد أظهر كبار الموظفين في مصر - كما ناقشنا ذلك باستفاضة في الفصل الرابع - رغبة قوية لتركيز أكبر قدر ممكن من السلطة في أيديهم . فهم لا يميلون إلى تفويض السلطة ، وهم ينزعجون من سوء استخدام مرؤوسيهـم للسلطة . ومن ثم فإننا لا ينبغي أن نندهش من أن غالبية واضحة من الموظفين المصريين قد أشاروا إلى أن الميل الابتكارية قد أضعفها « الخوف من ازعاج الرئيس » ، وقد أشاروا أيضا إلى افتقاد موظفيهم لسلطة الابتكار ، وهو الأمر الذي يمكن علاجه بواسطة كبار الموظفين إذا هم رغبوا في ذلك . وتوحى كلتا النتيجةـن بأن مناخ العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين يساهم بقدر ضئيل في دعم الابتكار .

وقد أدركت التفسيرات اند بة والسيكولوجية أيضا باعتبارها مناسبة لقضية الابتكار . ومع ذلك ، فقد فرض التأكيد الأكبر على « اللامبالاة العامة للمرؤوسين في وظائفهم ، بدلا من التأكيد على التحيز الثقافي ضد الابتكار . وقد انعكس نفس الموضوع في النتائج المتعلقة بعناصر ديناميات الجماعة ، وهى العناصر التى تعكس مشكلة أخلاقية حادة تسود بين البيروقراطيين المصريين .

تحديد المبتكرين

بينما تكشف دراسة البيروقراطية المصرية ككل عن ميل محدود نحو الابتكار ، فمن المحتمل أن نجد بعض عناصر البيروقراطية أكثر قدرة على الابتكار من غيرهم إلى حد بعيد . ويعتبر ذلك بعدا هاما . حيث أن الجهود التى تستهدف فتح الأبواب لتجديد أية بيروقراطية ، قد تسعى منطقيا لدعم وتوسيع عناصرها الجديدة ، وإشاعة المنافسة بينها . وقد فحصنا هذا الموضوع باستفاضة في الفصل السابع . ويكفى في هذه اللحظة أن نقول أن البيروقراطية المصرية ككل لديها استعداد مضاد للتجديد الاجتماعى . وبالنظر إلى مناقشة الثقافة البيروقراطية المتضمنة في الفصل الثانى ، يبدو أن تجنب الصراع الاجتماعى ، والموقف المحافظ فى مواجهة البرامج التنموية المغيرة لكل شىء ، تعتبر جزءا هاما وضروريا من ثقافة البيروقراطية المصرية . إذ نجد أن البيروقراطية معدة بوضوح للتحرك ببطء كبير وبحذر أكثر .

ويختلف التجديد فى صياغة القرار (جدول رقم ٥/٣) بصورة ملحوظة عن التجديد الاجتماعى . حيث يركز الأخير على القيم الاجتماعىة الشاملة التى تؤكد الرغبة للسعى من أجل البرامج التنموية المبتكرة وتدعم تنفيذها . وعلى النقيض يركز الأول على الاستراتيجيات المحددة لصياغة القرار . وبينما تؤثر الاستعدادات المسبقة لتجديد صياغة القرار أو التجديد الاجتماعى على قدرة البيروقراطية المصرية على أن تؤدى دورا تجديديا فى العملية التنموية ، فإننا نجدها ظواهر مختلفة جوهريا . ونتيجة لاختلاف بؤرة التركيز ، فقد يتوقع الانسان أن تكون ارتباطات الاستعدادات المسبقة نحو صياغة القرار مختلفة عن الاستعدادات المسبقة نحو التجديد الاجتماعى . ولأن ذلك يعتبر إلى حد كبير ظاهرة فردية .

وليست ظاهرة ثقافية ، فإن الميل نحو تجديد صياغة القرار يختلف إلى حد كبير على أساس المستوى الوظيفي ، والسن ، والمستوى التعليمي . وكما سوف نشرح بالتفصيل في الفصل السابع ، فإن التجديد في صياغة القرار كان الميل الأقوى (برغم أنه لم يكن قويا) على مستوى كبار موظفي البيروقراطية ، بينما هو في الحقيقة سلعة نادرة على مستوى صغار الموظفين . ويزداد التجديد في صياغة القرار أيضا بالنظر إلى متغيرات السن والتعليم . وتعتبر المستويات المنخفضة لصياغة القرار في نطاق أدنى مستويات البيروقراطية هي الأقل خطأ بصفة خاصة . وذلك لأن كثيرا من الفرص لحدوث التجديد اليومي ، أو لتقديم حلول مرنة لمشاكل الجماهير تتحقق في العادة على المستويات الدنيا وليست العليا في البناء البيروقراطي . وتشير النتائج أيضا إلى أن الموظفين من المستوى الإداري الأدنى قد يكونوا أقل رغبة في تنفيذ الاقتراحات التي تؤدي إلى التجديد من رؤسائهم ، إذا لم تتوافق هذه التجديدات مع الإجراءات القائمة ، وهي العملية التي ناقشناها باستفاضة في الفصل الرابع . وقد ذكرنا ذلك على سبيل المثال ، أن أحد عناصر الاستبيان الموضحة في الجدول رقم ٣/٤ سئل الموظفون من المستويات الإدارية الدنيا والوسطى عن طبيعة استجاباتهم إذا طلب منهم رؤسائهم أن يطوعوا القواعد لتحقيق درجة عالية من الكفاءة . وتشير النتائج الموضحة في الجدول رقم ٣/٤ أن ١٢٪ من البيروقراطيين الذين تم بحثهم قد يتوافقوا مع مطالب رؤسائهم بدون اعتراض .^١

خاتمة : اقتراحات لزيادة القدرة التجديدية للبيروقراطية المصرية

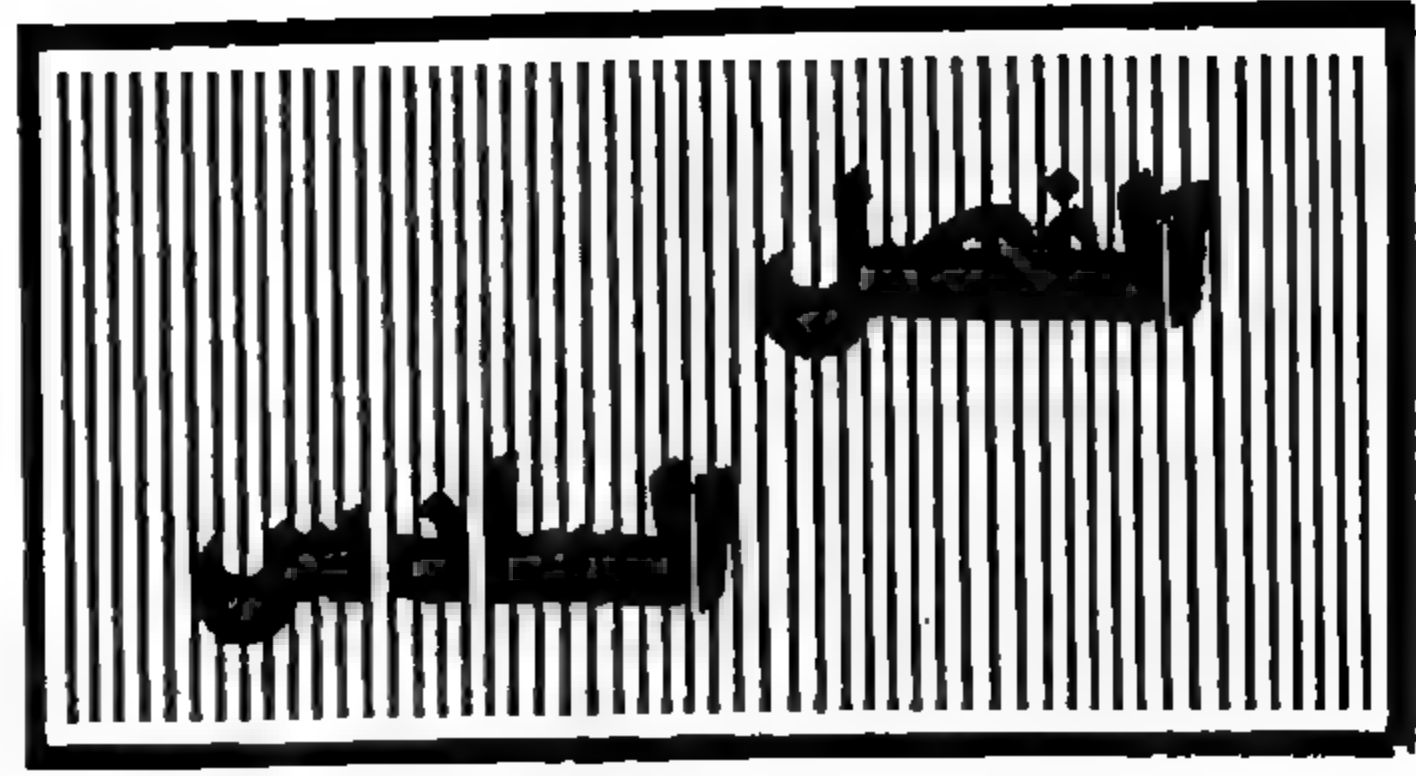
لقد تعرض الفصل الحالى لبعدين من أبعاد التجديد البيروقراطى :
الاستعدادات لصياغة قرارات محددة يمكن أن يكون لها تأثير على المجتمع وقيمه ،
والثانى الابداع والمرونة فى صياغة القرارات اليومية .

وفيما يتعلق بالاستعدادات للتجديد الاجتماعى ، سجلت البيانات رفضا شاملا
على مختلف المستويات البيروقراطية . لتأسيس البرامج التى قد تقود إلى زيادة
التوترات الاجتماعية أو على العكس قد تؤثر على القيم التقليدية . وقد كانت النزعة
العامة للبيروقراطية هى الحذر بشكل واضح ، وهى الخاصية التى من الصعب أن
ترتبط بالسعى لتأسيس برامج تنموية اجتماعية واقتصادية بعيدة المدى . وبقدر
ما يبدو أن رفض السعى من أجل البرامج التى قد تثير الصراع ، له جذوره العميقة
داخل ثقافة البيروقراطية المصرية ، وهذا الرفض الذى قد يختلف بصورة محدودة
استنادا إلى متغيرات التعليم ، والمستوى الوظيفى ، والتدريب ، فإنه من الصعب أن
نقترح أساليب تحسين الأداء . إذ يعتبر تغيير القيم القائمة عملية بطيئة .

ويعكس تحليل التجديد فى صياغة القرار مستويات التجديد المنخفضة كذلك .
وفى الحقيقة ، يمكن اعتبار أقل من ١٪ من المستجيبين مجددين نشطين . وسوف
نفحص باستفاضة تحليل أكثر العناصر تجديدا فى البيروقراطية المصرية وخصائصها
فى الفصل السابع .

المراجع

- Mavis Puthucheary, *The Politics of Administration : The Malaysian Experience* (London : (١) Oxford University Press, 1978); Monte Palmer et al., "Bureaucratic Innovation and Economic Development in the Middle East : A Study of Egypt, Saudi Arabia and the Sudan" (Forthcoming).
- Victor A. Thompson, *Bureaucracy and Innovation* (Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama (٢) press, 1969).
- Alex Inkeles and David H. Smith, *Becoming Modern* (Cambridge, Mass. : Harvard University (٣) Press, 1974), See Chapters 2 and 18.
- Nazih N.M. Ayubi, *Bureaucracy in Contemporary Egypt* (London : Ithaca Press, 1980); Samir (٤) M. Youssef, *System of Management in Egyptian Public Enterprises* (Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University, 1983), pp. 26 - 7.
- Frederick Herzberg, *The Managerial Choice* (Homewood, Ill. : Dow Jones Irwin, 1976). See (٥) Chapter 2.
- Sania Hamady, *Temperment and Character of the Arabs* (New York : Twayne Publishers, (٦) 1960).
- Ernest Gellner, "The Tribal Society and its Enemies", in Richard Tapper, ed., *The Conflict of (٧) the Tribe and State* (London : Croom Helm, 1983); Ernest Gellner, *Muslim Society* (London : Cambridge University Press, 1981).
- D.C. McClelland, *The Achieving Society* (Princeton, N.J. : Van Nostrand, 1961). (٨)
- Morroe Berger, *Bureaucracy and Society in Egypt* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, (٩) 1957).
- Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucracies : Expanding Size-Changing Roles", (Paper presented (١٠) before the International Conference on State, Nation and Integration in the Arab World, Corfu, 1 - 6, September 1984).



البيروقراطية والجمهور

تتضمن معظم الأنشطة البيروقراطية - مباشرة أو غير مباشرة - التفاعل مع الجمهور . ونفس الأمر فيما يتعلق بالبيروقراطية المصرية . حيث يقع على عاتق البيروقراطية المصرية تحديث الجماهير المصرية وتعبئتها ، وبالمثل دفعها للمشاركة في البرامج التنموية للدولة . ووفقا لذلك ، فإنه من المحتم أن تشكل الطاقة التنموية للبيروقراطية المصرية بدرجة الثقة والتعاون والاحترام المتبادل الذى يوجد بين البيروقراطية وجمهورها .

ولسوء الحظ ، يبدو أن الثقة المتبادلة والاحترام والتعاون بين البيروقراطية المصرية وجمهورها في حدودها الدنيا . وفي الحقيقة لقد حدث خطب الرئيس مبارك في مجلس الشعب المصرى المصريين لكى يتقوا في بيروقراطيتهم . إذ يشك كثير من المصريين - إذا حكمنا عليهم من خلال تعليقات الرئيس مبارك العميقة - بدرجة واضحة في قدرة البيروقراطية على حل مشكلات مصر الاقتصادية^(١) .

وحسبما تشير تعليقات الرئيس مبارك ، نجد أن الزعماء السياسيين لمصر على وعى كامل في العادة بالحاجة إلى تحسين نوعية العلاقة والتعاون بين البيروقراطية والجماهير . وفي الحقيقة سجل الدكتور على لطفى الرئيس السابق لقسم الاقتصاد في جامعة عين شمس ورئيس الوزراء المصرى السابق تحسينا للتعاون بين البيروقراطية والجماهير ، باعتباره أحد الشروط العشرة للتنمية الاقتصادية في مصر . ولتحقيق هذه الغاية فقد أكد على ضرورة البدء في الاجراءات التالية :

١ - إمداد الجماهير بالمعلومات الصحيحة حول المشكلات الاقتصادية التى تواجه الدولة . واقناعهم أنه من الممكن حل هذه المشاكل .

٢ - مناقشة الحلول المقترحة مع الجماهير بأسلوب بسيط يمكن فهمه .

٣ - تحقيق مشاركة الجماهير في اكتشاف الحلول المتعلقة بالمشكلات الاقتصادية الأساسية للمجتمع ، وذلك مثل قضية دعم الاسعار وقضية النمو السكاني .

٤ - انتقاء الموظفين (وبخاصة في الوظائف القيادية) القادرين على ان يضربوا المثل للجماهير . حيث يضرب القادة المثل في الطهارة Clean Hands والتواضع Moderate Tongue ، والأدب Decency والثقة Reliability ، والصراحة Frankness .

٥ - انتقاء الموظفين (وبخاصة القياديين) الذين سوف يقدمون المعلومات العلمية والصادقة فيما يتعلق بالحلول الخاصة بمشكلات الأمة .

٦ - توزيع أعباء التنمية بصورة عادلة ومناسبة بين الجماهير .

٧ - إلغاء كل « الاستثناءات » من القواعد والسياسات حتى يشعر كل واحد أن له حقوقه المتساوية وفرصه المتساوية مع الجميع .

٨ - خلق الثقة بين المواطنين ، بجعل كل المواطنين على وعى بحقوقهم والتزاماتهم ، حتى يمكن أن تضع مصر حدا للعادات البالية التي تعوق الطريق إلى التنمية^(٢) .

ولم تكن تعليقات د . لطفى إلا الأخيرة في سلسلة طويلة من الالتماسات لزيادة « الوعي الجماهيرى » من جانب البيروقراطية . على سبيل المثال فائثناء فترة الثورة الادارية للسادات ، طالبت إحدى المقالات التحريرية بجريدة الاهرام « بإلغاء كل التعليمات والقوانين التي تنظم النشاطات الاقتصادية ، وتلك (التي تفترض) أن كل مصرى هو عبارة عن لص ، وكل مواطن عبارة عن منحرف Obique وكل إنسان عبارة عن محتال Fraudulent^(٣) .

ويتضمن افتقاد العلاقة بين البيروقراطية والجمهور المصرى عنصرين : عنصر جماهيرى وعنصر بيروقراطى . إذ تميل الجماهير ، كما ناقشنا ذلك في الفصل الثانى ، إلى النظر إلى البيروقراطية بنوع من الشك الذى تولد نتيجة لعقود من التعالى Arrogance البيروقراطى ، وخدمة الذات Self - service والاعاقة Obstructionism بينما اعتادت البيروقراطية ، من جانبها ، النظر إلى الجماهير باعتبارها ناقدة وملحة Demanding ، وتستحوذ عليها سلوكيات الوسطة والمحسوبية . ويسعد كل منهما أن يلوم الآخر لكونه المتسبب في مشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة .

ومن الواضح أن تحسين العلاقة والتعاون بين البيروقراطية والجمهور المصرى ، كما طلب ذلك الرئيس مبارك من شأنه أن يعجل بالتغيرات في سلوك كل من طرفى الصراع . وبرغم ذلك ، فإنه من المشكوك فيه - من وجهة نظر واقعية - أن تتغير اتجاهات الجمهور نحو كل من البيروقراطية أو الحكومة بصورة ملحوظة بدون حدوث تحسينات واضحة إن لم تكن جذرية في طبيعة الانجاز البيروقراطى . إذ نجد أن الجماهير سلبية وبدون بؤرة توجيه . ومن ثم فالبيروقراطية هى التى لديها قدرة السلوك في هذا الصدد .

وكخطوة أولى لادراك الصراع بين الجماهير والبيروقراطية سعى بحث مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام إلى تقدير اتجاهات البيروقراطية نحو الجمهور المصرى . أعنى كيف ينظر البيروقراطيون المصريون بالضبط إلى الجماهير ؟ ومن منظور بيروقراطى ، ما هو مدى الفجوة بين البيروقراطية والجمهور ؟

وقد استخدمت أربعة مقاييس لفحص اتجاهات البيروقراطية المصرية تجاه الجمهور الذى تخدمه : ١ - تقييمات الزملاء في العمل للسلوك البيروقراطى .

٢ - الادراك البيروقراطى للجمهور . ٣ - التفسيرات البيروقراطية للتوترات التى توجد بين البيروقراطية والجماهير . ٤ - توزيع حصص اللوم . هل تعتقد البيروقراطية أن جذور المشكلة تكمن فى البيروقراطية أم فى الجماهير ؟

تقييمات البيروقراطية للخدمة البيروقراطية

كخطوة أساسية فى تقدير مستوى الصراع بين البيروقراطية والجماهير ، طلب من المستجيبين أن يقيموا نوعية الخدمات البيروقراطية . وقد استهدفت هذه الخطوة تحقيق هدفين . الأول ، أنها قدمت تقديرا أمبيريقيا للانجاز البيروقراطى كما يدرك من منظور البيروقراطية . فإذا قيم البيروقراطيون أنفسهم بصورة متدنية بالنظر إلى أسلوب معاملتهم للجمهور ، فإننا نستطيع أن نفترض بدرجة عالية من الثقة أن خدماتهم للجماهير متواضعة فى الحقيقة . والثانى أن التقدير الذاتى المتواضع للخدمة البيروقراطية قد يقدم مؤشرا لرغبة البيروقراطية للتسليم بأن معاملة البيروقراطية للجمهور كانت دون المطلوب . وكلما كان البيروقراطيون أكثر استعدادا لتقديم هذا الاعتراف ، كلما كان من السهل تعديل سلوكهم . إذ أنه من الصعب أن نعالج المرضى الذين ينكرون أنهم مرضى .

وتقدم العناصر الأربعة المتضمنة فى مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٣/٢) تقييمات الزملاء للخدمات البيروقراطية للجمهور . ومن خلال هذه العناصر الأربعة طلب من المستجيبين أن يستخدموا عناصر مقياس ليكرت للتعبير عن مستوى موافقتهم أو عدم موافقتهم على العبارات Statements التى تفترض أن زملاءهم ١ - يعاملون الجمهور باحترام . ٢ - مهتمون بخدمة الجمهور أكثر من اهتمامهم بأمانهم الوظيفى . ٣ - يستمعون إلى آراء الجمهور . ٤ - يلتزمون آراء الجمهور .

وقد أدت نتائج عنصر الاستبيان الذى يفترض أن البيروقراطيين يعاملون الجمهور باحترام أن من « وافقوا بشدة » على ذلك كانت نسبتهم نحو ٢٦٪ ، وهى النسبة التى تشير إلى أن المستجيبين قد كشفوا عن خطأ محدود فى السلوك البيروقراطى فى هذا المجال^(٤) . وليس هناك سبب قوى للحكم بالمبالغة فى هذه النسبة ، حيث أنه كما أشار الرئيس مبارك فى خطابه إلى مجلس الشعب ، أن إحدى المشكلات الخاصة بالبيروقراطية المصرية تتمثل فى ميل معظم البيروقراطيين المصريين إلى أن يكونوا متعاونين بصورة ظاهرية ، وأنهم يعدون بأكثر (أولديهم الرغبة فى ذلك) مما هو فى قدرتهم ، كوسيلة لكى يبدون من خلالها مؤدبين ويتجنبوا المواجهة مع الجمهور^(٥) .

وتنخفض الأرقام التى تستحق الاعتبار فيما يتعلق بعنصر (معاملة الجمهور باحترام) بسرعة بالنظر إلى العناصر الباقية . حيث نجد أن نسبة ٩,٣٪ فقط من المستجيبين يوافقون بشدة على أن زملاءهم يستمعون إلى آراء الجمهور ، وهو الرقم الذى ينخفض إلى ٨,٩٪ بالنظر إلى رغبتهم فى التماس رأى الجمهور . وقد تمثلت أقل

العناصر الأربعة ، ذات الدرجة الأقل في مقياس ديناميات الجماعة بصورة عامة في نسبة ٤,٥٪ من المستجيبين الذين « وافقوا بشدة » على أن زملائهم يضعون خدمة الجمهور فوق اعتبارات الأمان الوظيفي . ولا يعنى مقدار الأمان الوظيفي أن البيروقراطيين المصريين غير راغبين في خدمة الجمهور ، ولكنه يعنى أن خدمة الجمهور ليست هي الاهتمام الأول .

وبإيجاز ، تدعم نتائج تقييمات الزملاء الافتراض العام القائل بأن البيروقراطيين المصريين يميلون إلى أن يكونوا غير مباليين بمطالب الجماهير ، وأنهم منشغلون أصلاً باعتباريات رفاهيتهم وأمانهم الوظيفي . وعلى الجانب الإيجابي ، فقد تشير هذه النتائج إلى أن البيروقراطية لم تخدع نفسها بالاعتقاد بأن خدماتها للجمهور كافية . فإذا أشارت النتائج إلى وعي ينتشر بين البيروقراطيين يؤكد أن إنجازهم أقل من المطلوب ، فإن هذا الوعي بحد ذاته ، قد يفترض رغبة البيروقراطية لتحسين صورتها العامة ، ومع ذلك ، ففي مراحل متأخرة من التحليل ، سوف يتضح لنا أن هذا الاستنتاج ليس له ما يبرره .

الادراكات البيروقراطية للجمهور

لتقدير ادراكات البيروقراطية للجمهور ، اهتم مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام بجانبين أساسيين . وقد تمثل الاهتمام الأول في تقدير ادراك البيروقراطيين المصريين الذاتي لمكانتهم الاجتماعية . هل استمر الجيل الحالي من البيروقراطيين في الاعتقاد بأنه ما زال يستحوذ على الاحترام البالغ الذي كان يستمتع به البيروقراطيون في العقود الماضية ؟ بينما يتمثل الاهتمام الثاني في التحقق من مستوى النزعة السلبية للبيروقراطية تجاه الجمهور المصري . والسلبية تفرض السلبية . وفي الحقيقة ، فإن السلبية والعدوانية من جانب أقلية من الموظفين يمكن أن تؤدي إلى إضعاف أو تشويه جهود الأغلبية . ومن ثم ، فما هو مدى سلبية الادراكات البيروقراطية للجماهير ؟

تعتبر الادراكات البيروقراطية للمكانة البيروقراطية هامة بالنسبة لقضية العلاقة بين الجماهير والبيروقراطية بقدر ما يكون للجماهير من تأثير مباشر على المعنويات أو الأخلاق البيروقراطية . إذ لا تشير المعنويات المنخفضة إلى مستوى عالٍ من الأداء البيروقراطي بالنسبة للجمهور . فإذا افترضنا أن كل المقنويات متساوية فإننا نجد أن معنويات الأفراد في المهن ذات المكانة العليا من المحتمل أن تكون أعلى من معنويات الأفراد الذين يشغلون الدرجات الدنيا في تدرج المكانة . وإلى حد كبير كانت هذه حالة الأفراد ذوي المستوى التعليمي المرتفع ، والذين يعيشون في مجتمع تتدنى فيه مستويات التعليم ، ولا حاجة الآن لذكر الأفراد الذين يعتقدون أنهم يتقاضون أجوراً متدنية للغاية . إذ تؤدي مشاعر الحومان من المكانة إلى إضعاف المعنويات أو تشويهها . وإذا وجدت ، فأنها قد تقدم تفسيرات جزئية على الأقل لحالة اللامبالاة العميقة ، وعدم الاهتمام بالجمهور ، تلك الحالة الشائعة بين موظفي البيروقراطية المصرية .

جدول رقم ٦/١
يوضح ادراكات البيروقراطية الذاتية لمكانتها الاجتماعية
العيبة : ٥٥٥

الوزن ^(*)	وافق بشدة
٤٤	١٧,٤ %
٢٢	٧,٢ %

١ - الجمهور يحترم الموظفين المدنيين^(*)
غير المستجيبين : ١٧

٢ - الجمهور يقدر جهود الموظفين المدنيين
غير المستجيبين : ١٤

وقد قدرت ادراكات البيروقراطية للمكانة البيروقراطية من وجهة نظر الجمهور بواسطة عنصرين في الاستبيان . حيث طلب العنصر الأول من المستجيبين أن يعبروا عن درجة موافقتهم على عبارة « الجمهور يحترم الموظفين المدنيين » . طلب العنصر الثاني من المستجيبين أن يقدروا عبارة « يقدر الجمهور جهود الموظفين المدنيين » . وقد أوضحت نتائج عنصرى الاستبيان في الجدول رقم ٦/١ .

وقد أشارت هذه النتائج في مجملها إلى تقدير منخفض نسبيا لمكانة البيروقراطية . فعلى حين نجد أن ١٧ % من المستجيبين يوافقون بشدة على العبارة بأن « الجمهور يحترم الموظفين المدنيين » فقد قدر فريق البحث هذه النتيجة باعتبارها انهيارا واضحا بدأ من المرحلة الاشتراكية والملكية السابقة عليها . أما ما يثير الذعر بصفة خاصة ، فهو أن نجد أن ٧ % فقط من السكان شعروا أن جهود البيروقراطية تقدرها الجماهير^(***) .

فإذا سلمنا بالنتائج السابقة ، يصبح هناك شك بسيط في صعوبة ادراك البيروقراطيين المصريين لأنفسهم باعتبارهم أعضاء في مهن ذات مكانة عليا . فضلا عن ذلك ، فحينما يربط الباحث منا إدراكات المكانة المهنية المنهارة ، بالاهتمام البيروقراطي الثابت بالهوية ، وهو الاهتمام الذى ناقشناه في الفصل الثالث ، فإننا يمكننا أن ندلل على ذلك بمثال قوى يتمثل في أن البيروقراطية المصرية تعاني في

(*) استبعد المستجيبون الذين لا يتفاعلون مع الجمهور من التقدير .

(**) تمثل الدرجات الموزونة أو المقتنة Weighted scores تأليفا أو اتحادا بين استجابات « اوافق » و « اوافق بشدة » ، حيث قيمت استجابات « اوافق بشدة » بضعف وزن استجابات « اوافق » .

(***) في الحقيقة لا نستطيع أن نحمل الفترة الاشتراكية اعباء تاكل احترام الجمهور للبيروقراطية المصرية ، حيث نرى على العكس من ذلك أن المرحلة الاشتراكية حققت قدرا من المصالحة بين البيروقراطية والجمهور ، أولا لأن غالبية عناصر البيروقراطية - في المرحلة الاشتراكية - تنتمي الى هذه الجماهير خاصة شرائعها المتوسطة والدنيا ، وثانيا لأن دور البيروقراطية خلال المرحلة الاشتراكية كان خدمة هذه الجماهير - ولو أن مستوى الخدمة كان متدنيا لاعتبارات فنية وليست أيديولوجية - وفي الحقيقة يرجع انهيار احترام الجمهور للبيروقراطية وعدم تقديره لها الى المرحلة الاستعمارية ، حيث كانت البيروقراطية منفصلة طبيا عن الجماهير - فأغلب عناصرها تنتمي الى الطبقة العليا - ولأن البيروقراطية كانت تنفذ اهداف السلطة الاستعمارية التي استهدفت قهر الجماهير وسلبها امكانياتها « المترجم » .

جدول رقم ٦/٢
يوضح ادراكات البيروقراطية للجمهور المصري
العيبة : ٥٥٥ (*)

الدرجات الموزونة (**)	درجة الموافقة بشدة	
٤٦	١٤,٢ %	١ - الجمهور متعاون مع الموظفين من خلال مدعم بالمعلومات غير المستجيبين : ١٤
٢٩	١٠,٤ %	٢ - الجمهور أمين في التعامل مع البيروقراطية غير المستجيبين : ١٨
٥٤	٣٥,٥ %	٣ - يحاول معظم الناس وصل الخيوط والحصول على معاملة خاصة غير المستجيبين : ٨

الحقيقة من مشاعر حادة تتصل بالحرمان من المكانة . فإذا كانت أجور البيروقراطية متدنية ، وإذا كان تقديرها في أدنى الحدود ، فما هو حافظ البيروقراطية المصرية - إذن - لتحسين مستوى خدماتها للجماهير ؟ وربما كان الأكثر أهمية أن نتساءل عما هو حافظ البيروقراطيين المصريين لتقديم « الجهد المضاعف » الذي طلبه الرئيس مبارك في خطابه عام ١٩٨٥ أمام مجلس الشعب المصري (٦) .

فإذا اتجهنا إلى الاهتمام بسلبية البيروقراطية تجاه الجماهير ، فإننا نجد أن مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام قد قدر ثلاثة مجالات للتفاعل بين البيروقراطية والجماهير : التعاون في توفير المعلومات ، الأمانة في التعامل مع البيروقراطية ، الضغوط من أجل المعاملة الخاصة (الواسطة) . وتبدو نتائج هذه العناصر في الجدول رقم ٦/٢ .

حيث تطرح هذه النتائج قدرا من الشك في أن واحدا من مصادر التوتر الرئيسية بين البيروقراطية والجماهير من وجهة نظر البيروقراطية يتمثل في رغبة الجماهير القوية للحصول على معاملة خاصة . حيث يؤدي استخدام الواسطة ، من بين أشياء أخرى ، إلى فوضى في الروتين البيروقراطي . وتتطلب الواسطة أيضا من البيروقراطي أن يتعامل مع زملائه ورؤسائه استنادا إلى رصيده الشخصي . وهو الرصيد الذي يمكن أن يتفق بصورة أفضل بالنظر إلى الحاجات الشخصية للبيروقراطي . فضلا عن ذلك فكلما طرح الموظفون مطالب على زملائهم ورؤسائهم لمساعدة أقاربهم وأصدقائهم ، كلما كانت المطالب التي عليهم أن يردوها في المقابل أكثر ، كلما اهتز استقرار روتينهم البيروقراطي . ولتقدير حجم هذه المشكلة فإن على الإنسان أن يتذكر تحليل الاتصال غير الرسمي الموضح في الفصل الرابع ، وهو

(*) تم استبعاد المستجيبين الذين لا يتعاملون مع الجمهور من التحليل .

(**) أبرزت العناصر التي عليها نجوم بأسلوب عكسي في الاستبيان .

التحليل الذى أكد على أن الحاجة إلى المساعدة فى التعامل مع المؤسسات الحكومية كما فى الجدول رقم ٤/٥ شكلت الأساس الأول للتفاعل بين الموظفين البيروقراطيين ورؤسائهم .

ولقد كانت تقديرات أمانة الجمهور فى التعامل مع البيروقراطية ذات طبيعة سلبية كذلك ، وإن كان أقل إلى حد كبير من الاهتمامات المتعلقة « بالواسطة » . وقد أوضحت تقديرات تعاون الجمهور حماسا ضئيلا ، ومن ثم فقد أشارت خلاصة الدرجات إلى أن هذا الموضوع كان ذا أهمية ضئيلة . وكما أشار خبراء ندوتنا ، إلى أن الجمهور لديه خيار محدود لتقديم أدنى مستوى من التعاون والمعلومات إلى موظفى الحكومة إذا رغبوا فى تحقيق طلباتهم ، إذ يمسك موظفو البيروقراطية - سواء كان ذلك حسنا أم سيئا - كل الأوراق بأيديهم .

فإذا تحدثنا إجمالا فإننا نرى أن العناصر المتصلة بتفاعل البيروقراطية مع الجماهير تعكس نزعة سلبية نحو الجمهور . وهى النزعة السلبية التى تساهم بالقليل فى تطوير نوعية العلاقة بين البيروقراطية والجماهير . ومع ذلك ، فإنه من الصعب تغيير النزعة السلبية تجاه الجماهير ، وذلك لأن الشكوى الرئيسية للمستجيبين من أفراد العينة بدت وكأنها انعكاسات دقيقة ، لسلوك الجماهير . فإذا كانت البيروقراطية قد استجابت للجماهير بأسلوب عدائى ، فإن ذلك لم يكن بغير سبب كلية - ومن ثم لا يصبح على البيروقراطية أن تتخذ المبادرة فى تحسين علاقاتها بالجماهير ، ولكن عليها أن تفعل ذلك على الرغم من أنها قد لا تلقى التأييد الكامل من الجماهير .

تقدير أسباب الصراع بين البيروقراطية والجماهير

من الصعب تحديد قدر التوتر بين البيروقراطية والجمهور بدون فهم واضح لأصوله وفضلا عن ذلك ، فمن المهم بصفة خاصة أن نعرف أسلوب ادراك البيروقراطية لهذه المشكلة ، وذلك لأن البيروقراطية - كما لاحظنا سابقا - هى التى ينبغى أن تتخذ المبادرة للتخفيف منها .

وكما ناقشنا ذلك باستفاضة فى الفصلين الأول والثانى ، نجد أن أسباب الصراع بين البيروقراطية والجمهور كثيرة ومتنوعة . فإذا تناولنا الأمر من منظور تاريخى وثقافى ، فإننا نجد أن هذا الصراع ترجع أصوله إلى الفترة الملكية ، وهى الفترة التى حاولت خلالها البيروقراطية أن تحكم لا أن تخدم . ولما كان دور البيروقراطية يتمثل إلى حد كبير فى أنها تنظم الأمور وتجيب الضرائب ، فإنه كان من المتوقع أن تتولد التوترات ومشاعر عدم الثقة بين البيروقراطية والجماهير .

وقد كان من الطبيعى أن يعاد دعم مشاعر التوتر وعدم الثقة - التى وجدت أصولها فى الفترة الملكية - بدرجة أكثر بواسطة التحالف غير الرسمى بين الصفوات السياسية والجماهير ، وهو التحالف الذى تطور عبر المرحلة الثورية . وبإيجاز فقد

قدمت البيروقراطية غالبا باعتبارها كبش الفداء ، إذ حدث ذلك كلما وجد نظاما كل من ناصر والسادات أنه من المستحيل تحقيق أهدافها التنموية والاجتماعية .

وفي الفترة الحالية استمر تدعيم الصراع بين البيروقراطية والجماهير بواسطة اللامبالاة والجمود والأبعاد الأخرى للسلوك البيروقراطي ، وهي القضايا التي ناقشناها في الفصل السابق . إضافة إلى أنها قد تدعمت أيضا بواسطة الحضور الكامل للروتين الحكومي ، والتمسك بالقواعد ، حيث يشكل ذلك الخاصية المميزة للبيروقراطية المصرية ، ومن ثم أصبح التعامل مع البيروقراطية المصرية يؤدي إلى الاحباط .

وأخيرا ، ينبغي أن يضيف الإنسان سلوك الجماهير إلى هذه المعادلة ، فالجمهور المصري لا يهدأ في بحثه عن المعاملة الخاصة . وتأكيذا لذلك فقد أشار سائق عابر في شوارع القاهرة المزدهمة ، قائلا أننا لا نجد أن المصري المتوسط يؤمل كثيرا على الخضوع الطوعي للقواعد والتعليمات^(٧) . ومما يزيد الأمر تفاقمًا كذلك - من منظور بيروقراطي - السعي المصري الشائع إلى الرؤساء مباشرة بتجاوز الموظفين المسؤولين والقادرين على التعامل مع مشكلاتهم^(٨)

وفي حين أنه يمكن وصف أو تشخيص أسباب التوتر بين الجماهير والبيروقراطية بسهولة ، فإن السؤال المحوري يتركز حول رغبة كل من البيروقراطية والحكومة ، وكذلك قدرة كل منهما على تبني إجراءات اصلاحية . في هذا الصدد كانت حكومة مبارك ، على وعي كامل من جانبها بدور الروتين في تضخيم التوترات بين الجماهير والبيروقراطية ، وقد شرعت في تبني برنامج لتبسيط التعليمات والاجراءات ، ويعتبر تبسيط الاجراءات في مطار القاهرة حالة من هذا القبيل .

وفي حين أن الحكومة على يقين بالحاجة لتحسين الثقة والتعاون بين البيروقراطية والجماهير ، فإنه من غير الواضح كلية أن تكون البيروقراطية قد شعرت بهذه الحاجة الملحة . ويعتبر ذلك موضوعا هاما بصفة خاصة ، وذلك لأن البيروقراطية - حينما يتحدث الجميع أو يعمل - هي التي ينبغي أن تلعب دورا أساسيا في إعادة صياغة اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية .

وسوف تعتمد رغبة البيروقراطية في أن يكون لها السبق على إعادة بناء علاقتها بالجماهير إلى حد كبير ، وعلى الطريقة التي تدرك بها البيروقراطية الأسباب التي تشكل جذور هذه المشكلة . ومن منظور بيروقراطي : ما هي الأسباب الرئيسية للتوتر بين البيروقراطية والجماهير ؟

(*) من الواضح أن منطق نهاب الجمهور المصري إلى الرؤساء لقضاء مصالحهم إلى عدة اعتبارات ، من هذه الاعتبارات الطبيعية الأبوية لبعض جوانب الثقافة البيروقراطية ، حيث نجد أن هناك مكونا مشاعريا أبويا في التعامل مع الرؤساء سواء من قبل أفراد الجمهور أو من الموظفين . والثاني أن السلطة العليا المتاحة للرئيس تيسر له التعامل المباشر مع الموقف ، مع إمكانية التعديل في القواعد والاجراءات في محاولة للتكيف مع متطلبات الموقف . ومن ثم فلأن لهم قدرا من الحماية - بسبب مكانتهم - فإننا نجدهم يتجاوزون أحيانا بعض القواعد والاجراءات الشكلية « المترجم » .

وقد أوضحت الإجابات على هذا السؤال في الجدول رقم ٦/٢ ، وهي الأسباب التي أمكن تقسيمها الى أربع فئات أساسية : المشكلات النسقية Systemic ومشكلات الاتصال Communication ، سلوك الجماهير ، والسلوك البيروقراطي . وتحتوى البيانات المتضمنة في الجدول السابق الإشارة إليه ، على استجابات « الاختيار الأول » وعلى متوسط درجة استجابات الاختيارات الأول والثاني والثالث .

وقد شكلت الاتصالات الضعيفة بين البيروقراطية والجماهير أكثر المجالات اشكالية من وجهة نظر البيروقراطية . فالجماهير ، من وجهة نظر البيروقراطية لا تفهم أن قدرة الموظف البيروقراطي للاستجابة لمطالبها - مشروعة كانت أم غير مشروعة - تتقيد بالجمود الصوري للنسق ، ناهيك عن ذكر أنماط الجمود السلوكية الناتجة عن التركيز المبالغ فيه للسلطة ، وعدم رغبة معظم الموظفين البيروقراطيين في أن يتحملوا القيام بمسئوليات غير ضرورية . وذلك على النحو الذى يوضحه الجدول التالى :

وعلى عكس توقعات الجمهور ، لا يعمل البيروقراطيون عموما حسبما يرغب الجمهور . إذ يوجد ، في الحقيقة ، قدر كبير من الجمود البنائى داخل البيروقراطية المصرية ، كنتيجة للإجراءات الموضوعية لمنع الموظفين من تقديم معاملات خاصة (وأشكال أخرى من الفساد) . ولهذا الموقف نوعان من النتائج : الأول حيث نجد أن الجماهير ممتعة Resentful وذلك لأن مطالبها تهمل أو تؤخر بواسطة الموظفين البيروقراطيين الذين يعتقد الجمهور أنهم قادرون على الاستجابة لها إذا هم رغبوا في ذلك . والثانية ، حيث نجد أن البيروقراطيين - كما توضح النتائج - محبطون بسبب حجم مطالب الجماهير ، وهى المطالب التى إما أنهم لا يستطيعون الاستجابة لها كلية ، أو أنهم لا يستطيعون الاستجابة لها بدون قدر أكبر من الجهد أو المخاطرة ليسوا حريصين على أدائه .

وقد تم فصل فئة الاتصال عن فئة سلوك الجماهير ، استنادا إلى منطق أن مشكلات الاتصال تتضمن قدرا ضئيلا من العدائية من جانب الموظفين البيروقراطيين ، عما تفعل اتهامات التأثير السيئ للجماهير ، تلك المتضمنة في العناصر المتعلقة بسلوك الجماهير . وفضلا عن ذلك ، فنحن نفترض أن مشكلات الاتصال أكثر عرضة للتغير من مجموعة المشكلات السلوكية العميقة . ووفقا لذلك ، فإنه من المشجع أن غالبية موظفى البيروقراطية الذين تم بحثهم لم يظهروا أية عدائية صريحة تجاه الجماهير .

ومع ذلك ، فإنه لا يمكن إغفال فئة سلوك الجماهير . فقد وجهت نسبة ٢٦٪ من المستجيبين الذين يتعاملون مع الجماهير اللوم إلى العلاقة الضعيفة بين البيروقراطية والجماهير ، وذلك فيما يتعلق بعناصر مثل سعى الجماهير الى الوساطة ، عدائية الجماهير ، تجنب الجماهير للمسئولية ، انتهاك الجماهير للقواعد ، ضغط الجماهير . وكلما أضرر موظفو البيروقراطية أدراكات سلبية للجماهير ، كلما كانوا أقل رغبة للسير مسافة أكثر ، نحتاجها لتأسيس فهم وتعاون أكبر بينهم أنفسهم من ناحية وبين المتعاملين معهم من ناحية أخرى . وتصبح الرغبة في السير مسافة أكثر ذات أهمية

جدول رقم ٦/٣ يوضح
التفسيرات البيروقراطية للصراع بين البيروقراطية والجمهور
العينة : ٥٥٥

الاختيار الاول	درجة المتوسط (**)	١ - التفسيرات النسقية
١٨,٦ %	١٤,٤	- يحبط الجمهور بواسطة الروتين
٢,٢	٥,٧	- من المستحيل أن يساعد بفاعلية
٢٠,٨	١٧,١	
٥٢,٨	١٩,٤	٢ - الاتصالات
٥,٥	١٠,١	- لا يفهم الجمهور وظيفة البيروقراطية
-٧	٢,١	- لا يفهم الجمهور دور البيروقراطية
٥,٢	٧,٢	- لا يفهم الجمهور الضغوط الواقعة على البيروقراطية
٦٤,٢	٢٩,٨	- مطالب الجمهور غير واضحة
٩,٧	٩,٧	٣ - سلوك الجمهور
٢,٥	٥,٧	- تحاول الجماهير استخدام النفوذ
-٩	٤,٤	- الجماهير غير صبورة
-٦	٥,٢	- تجنب الجماهير المسئوليات
-٩	١,٦	- الجماهير لا تطيع القواعد
٢	٢٦,٧	- الجماهير ذات طبيعة عدائية
٥,٢	٢,٩	٤ - السلوك البيروقراطي
١,٥	٢,٢	- فساد الموظفين
١,٥	٢,١	- عدم كفاءة الموظفين
١,٢	١٠,٢	- لا يهتم الموظفون بالجمهور
٤,٢	٢,٨	٥ - أخرى
٣,٧	٢,-	- لا توجد مشكلات
٢,٨	٦,٥ %	- سلوكيات متنوعة
٥,٨ %		

(*) استبعد الموظفون الذين لا يتعاملون مع الجمهور من التحليل .
(**) تمثل درجة المتوسط Mean score متوسط الاسباب الاولى والثانية والثالثة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالصراع بين البيروقراطية والجماهير .

خاصة ، وذلك لأنه أصبح واجبا على البيروقراطية ، كما أكدنا قبل ذلك ، أن تأخذ المبادرة لتحسين علاقاتها مع الجمهور المصري . إذ يجب على البيروقراطية أن تستثير Rekindle من جديد إيمان الجماهير بقدرتها على حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المستعصية لمصر .

وفي ضوء ذلك ، يعتبر رفض المستجيبين في هذه الدراسة التسليم بالسلوك البيروقراطي باعتباره مصدرا رئيسيا للتوتر بين البيروقراطية والجماهير أكثر الجوانب إحباطا في هذه المرحلة من التحليل . وكما اتضح من الجدول رقم ٦/٣ نجد أن ٤,٢٪ يقط من المستجيبين قد سجلوا اللامبالاة وعدم القدرة ، والفساد البيروقراطي ، باعتبارها العوامل المفسرة - التي تشكل الاختيار الأول - للصراع بين البيروقراطية والجمهور . وما هو أسوأ إن نجد ١٠٪ فقط من العينة هم الذين سجلوا السلوك البيروقراطي باعتباره أحد الأسباب الرئيسية للمشكلة .

ويعتبر انخفاض نسبة المستجيبين الذين نظروا الى الروتين البيروقراطي باعتباره مصدرا للتوتر بين البيروقراطية والجمهور من الجوانب ذات الأهمية كذلك . وفي حين أننا نجد أن الروتين قد حصل على ١٨,٦٪ من درجات الاختيار الأول ، فإننا نجده برغم ذلك قد انخفض إلى ١١٪ من الاستجابات المتوسطة عبر الاختيارات الثلاثة حيث أضاف ثلثا ضعيفا لمشكلات سلوك الجمهور ومشكلات الاتصالات . وتوضح هذه النتيجة ، في ارتباطها بالدرجة المنخفضة لعناصر السلوك البيروقراطي ، استعدادا واضحا وقويا من جانب الموظفين البيروقراطيين إلى أن يلقوا باللوم على أكتاف الجماهير فيما يتعلق بالصراع بين البيروقراطية والجماهير . بل إن ذلك يوحي أيضا بأن البيروقراطي العادي لا يرى حاجة إلى إعادة التفكير بصورة جادة في اتجاهاته ، أو اتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير .

من الذي نلوم ؟

لقد اتضح في مرحلة مبكرة من التحليل إمكانية تفسير اعتراف المستجيبين بأن معاملتهم للجماهير كانت متدنية ، باعتبار أن ذلك إشارة إلى رغبتهم في بذل جهود ملموسة لتحسين خدمتهم للجمهور . إذ يمكن اعتبار هذا الوعي - كما يفترض على الأقل - الخطوة الأولى في البحث عن حل للمشكلة على أساس أنه من الصعب حل المشاكل غير المعترف أو المسلم بها . ومع ذلك ، نجد أن التفسيرات البيروقراطية - كما اتضح لنا - للعلاقة الضعيفة بين البيروقراطية والجمهور تفرض شكاً واضحاً فيما يتعلق بهذه النظرية .

وحيثما أردنا وضع مسألة اتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير تحت تركيز أكثر ، فإننا طلبنا من المستجيبين صراحة أن يحددوا الجانب المسئول عن التوتر بين الجانبين ، الجماهير أم البيروقراطية ونوضح هذا العنصر في الجدول رقم ٦/٤ على النحو التالي :

جدول رقم ٦/٤ يوضح
من الذى تلوم لضعف العلاقة بين البيروقراطية والجمهور
العينة . ٥٥٥ (*)

الجمهور أساس المشكلة	٧٥,٦٪
البيروقراطية أساس المشكلة	٢٤,٤٪
غير المستجيبين : ٣	

وتشير هذه النتائج إلى أن ٧٥,٦٪ من المستجيبين قد شعروا أن الجماهير مسئولة أساسا عن هذه المشكلة . وبرغم اعتراف أو تسليم البيروقراطية بأن سلوكها نحو الجماهير معيب أو به خلل ، فإنه من المشكوك فيه أن تكون البيروقراطية مستعدة لاتخاذ الخطوة الأولى لتحسين العلاقات بالجمهور المصرى (**).

موجز وخاتمة

يرتبط تعظيم قدرة البيروقراطية المصرية - بقوة - بمستوى الثقة والتعاون القائم بين البيروقراطية والجماهير . وفى الحقيقة سجل رئيس الوزراء السابق الدكتور على لطفى تحسينا للتعاون بين الجماهير والحكومة باعتبار أن ذلك يعتبر الخطوة الأولى من عشر خطوات نحتاجها لتحقيق هدف مصر فى النمو الاقتصادى القوى . وينبغى أن تأخذ البيروقراطية ، بالضرورة ، المبادرة فى تحسين مستويات الثقة ، والاخلاص والتعاون بين الجماهير وبين المؤسسات العديدة للحكومة المصرية .

ويدعم تقدير الزملاء للسلوك البيروقراطى فى مواجهة الجماهير الادراكات العامة بأن البيروقراطية المصرية لا تستجيب بدرجة كافية لحاجات أو آراء الجماهير المصرية . ويضاف إلى هذا الاستنتاج نتائج عناصر الاستبيان الموازية تلك التى تؤكد على أن البيروقراطية كانت سلبية بصفة عامة فيما يتعلق بادراكاتها للجماهير . فقد أحبطت البيروقراطية بصفة خاصة بواسطة السعى الجماهيرى الواسع لاستخدام الوساطة . حيث تفترض هذه المشاعر بحد ذاتها ، أن البيروقراطية قد تكون أقل - رغبة مما هو متصور للبدء فى برنامج لتحسين العلاقات مع الجماهير أو حتى دعمه .

وهناك نتيجتان إضافيتان تؤكدان بقوة على وجهة النظر هذه . الأولى أنه أصبح واضحا بصورة لا شك فيها أن غالبية موظفى البيروقراطية الذين طبقت الدراسة

(*) استبعد المستجيبون الذين لا يتعاملون مع الجمهور من الحجم الكلى للعينة الذى بلغ ٧٩٦ حالة .
(**) من الواضح أن البيروقراطية المصرية ليست مستعدة لتبنى المبادرة فى تحسين علاقتها بالجمهور لعدة اعتبارات .
الأول ، أن هناك مبررات تاريخية تؤكد الدور الذى لعبته البيروقراطية فى قهر الجماهير والسيطرة عليها لصالح الاستعمار تارة وأصالح القصر تارة أخرى ، ومن ثم فهى تنظر الى الجماهير من أعلى ، يضاف إلى ذلك التحالف بين البيروقراطية والسلطة ، الأمر الذى ينقل إلى البيروقراطية الرؤية الأبوية لهذه الجماهير ، إضافة الى حضرية أسلوب الحياة البيروقراطى وارتقائه مما هو سائد لدى الجماهير الأمر الذى يجعل من الصعب أن تتخذ البيروقراطية الخطوة الأولى نحو الإصلاح وتصبح المداخل الرئيسية نحو هذا الإصلاح إما من خلال نظام سياسى ذى توجهات شعبية ، أو من خلال الضغوط الشعبية وتنظيمات المجتمع المدنى ذاته .

عليهم يقللون بصورة قاسية من قيمة دور السلوك البيروقراطي باعتباره عاملاً يشكل العلاقة المتقدمة والثقة بين البيروقراطية والجماهير . فهم يلقون بقوة اللوم على الجماهير . فإذا كانت هذه الخطيئة كائنة على ساحة الجماهير فماذا تفعل البيروقراطية ؟ . والثانية تفترض المعطيات أن البيروقراطية تعاني من مشاعر الحرمان من المكانة أو الهيبة ، ومن غير المحتمل بصورة حقيقية إمكانية أن يتحقق تحسن ملحوظ في العلاقات بين البيروقراطية والجماهير إذا لم تواجه الحكومة مشكلات المعنويات البيروقراطية التي قمنا بتحليلها في الفصل الثالث .

المراجع

- (١) الرئيس حسنى مبارك « خطاب إلى مجلس الشعب المصرى » ، ١٣ نوفمبر ١٩٨٥ ، الأهرام ١٤ نوفمبر ١٩٨٥ .
- (٢) على لطفى « عشرة اسباب اقتصادية » القاهرة ، الأهرام الاقتصادى رقم ٨٦٩ ، ٩ سبتمبر ١٩٨٥ ص ١٠ .
- (٣) جريدة الأهرام ، ٦ مايو ، ١٩٧٧ .
- (٤) قدم هذا العنصر وعناصر الاستبيان الأخرى - التى بعلامة (*) فى الجداول - من خلال نظام معكوس كجزء من اجراء صمم لاختبار تحيز الاستجابة .
- (٥) مبارك « خطاب إلى مجلس الشعب المصرى » ، ١٣ نوفمبر ١٩٨٥ .
- (٦) نفس المرجع
- (٧) Stanford W. Gregory, Jr., "Auto Traffic in Egypt as a Verdant Grammer", Social Psychology Quarterly 48, No. 4 (1985), pp. 337 - 48.

الفصل
السادس

خصائص الانجاز
البيروقراطية

ابتداء من الفصل الثالث وحتى السادس قمنا بتحليل أربعة مكونات سلوكية للقدرة البيروقراطية : الانتاجية Productivity والمرونة Flexibility والتجديد Innovation والعلاقات مع الجمهور Relations with the Public . ويتمثل هدف الفصل الحالي في ارتباطات هذه المكونات . ارتباطا بذلك سوف توجه ثلاثة أسئلة رئيسية :

١ - ما هي مجالات البيروقراطية المصرية التي يمكن أن نضعها في المرتبة العليا بالنظر إلى القدرة السلوكية ؟ ٢ - ما هي العوامل التي ترتبط بالمستويات العليا للقدرة البيروقراطية ؟ ٣ - كيف يمكن دعم أو تقوية القدرة السلوكية للبيروقراطية المصرية ؟ ولتحقيق هذه الغاية فإن مقاييس وعناصر الاستبيان التي استخدمناها في المراحل الأولى من التحليل قد ارتبطت بعدد من المتغيرات المستقلة التي يفترض أنها تؤثر على الانجاز البيروقراطي ، وهي المتغيرات التي تضم الوحدة الوظيفية Job unit المستوى الوظيفي Job Level التعليم Education التدريب Training السن Age والجنس Sex والتجنيد Recruitement ومحل الميلاد Place of Birth ، الدين Religion ، المعنويات Morale ، العادات المرتبطة بوسائل الاعلام Media habits ، الجماعات المرجعية Reference groups ، ديناميات الجماعة Group Dynamic ، والدعم النسقي Systemic support . وقد ثبت لنا أن الدخل يعتبر انعكاسا للمستوى الوظيفي ، ومن ثم فقد أسقط من التحليل . وقد تم توضيح نتائج الجداول المركبة في شكل موجز ، وهي تحتوي على تلك النتائج ذات الدلالة عند مستوى ٠.٥ ، على الأقل ، والتي تجلوزت قوة العلاقة فيها معامل ارتباط جاما Gamma coefficient بزيادة أو نقص ٢٠٠ (١) . أما نتائج الجداول المركبة التي لم تحقق هذا المستوى فقد نظر إليها باعتبارها ذات أهمية متدنية ومن ثم لم تسجل .

وسوف تستخدم المؤشرات التالية للقدرة السلوكية في هذه المرحلة من التحليل .

١ - الانتاجية ، حيث قيس الانتاجية بواسطة أربعة مؤشرات . حيث استند الأول إلى الرضاء الوظيفي . إذ افترض أن يكون الأفراد الذين وجدوا مصدرهم الأول في الرضاء الوظيفي يكمن في النمو والتطور المهني ، أكثر انتاجية من الأفراد الذين وجدوا أن رضاءهم الأعظم يكمن في مجالات غير مهنية كالحديث مع زملائهم . ويستند هذا المؤشر للانجاز على إسهامات هيرزبرج وقد ناقشناه باستفاضة في الفصل الثالث (٢) .

ويستند المقياس الثانى للانتاجية إلى مصادر المعلومات المهنية . وفى هذا الاطار ، فقد افترض أن يكون الأفراد الذين ينفقون الوقت والجهد فى الاطلاع على المعلومات المهنية فى تنفيذ مسئولياتهم الوظيفية أكثر انتاجية من الأفراد الذين يعتمدون على أعضاء آخرين من وحدة العمل work unit من أجل الحصول على المعلومات المهنية . ويمكن أن نجد توزيع النسب المئوية لهذا المؤشر فى الجدول رقم ٣/٣ . ويستند المؤشر الثالث للانتاجية على دلالة Index قيمة العمل (الجدول رقم ٣/٧) ، ويميز بين الأفراد الذين يضعون تأكيداً كبيراً أو قليلاً على الراحة الوظيفية أو السهولة الوظيفية . إذ يحكم على الأشخاص المهتمين بالراحة والسهولة فى وظائفهم بأنهم أقل انتاجية من الأفراد الذين يرغبون فى بذل جهد أكبر من أجل الحصول على المال والمكانة والقيم الأخرى . ويلائم مؤشر قيمة الانتاجية المستويات الدنيا والمتوسطة فقط للبيروقراطية . وقد قدمنا أيضاً توزيعات النسب المئوية لمؤشر الانتاجية المستند الى القيم فى الجدول رقم ٣/٣ .

وتستند التقييمات النهائية للانتاجية على تقييمات الزملاء للعمل الصعب كما فى الجدول رقم ٣/٣ .

٢ - وقد قيست المرونة بواسطة ثلاثة مؤشرات . ويتمثل أول هذه المؤشرات فى رغبة كبار الموظفين لتفويض السلطة . وينطبق هذا المؤشر على مستوى كبار الموظفين فقط ، ويستند إلى نتائج العنصر رقم (٢) فى الجدول ٤/١ . ويستند المؤشر الثانى على مدى رغبة الموظفين من المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة لتطويع القواعد بهدف تحقيق درجة عالية من الكفاءة (الجدول رقم ٤/٢) ويستند المؤشر الثالث على مقياس ديناميات الجماعة ، مع إشارة خاصة للعناصر التى تقيم رغبة الزملاء فى الموافقة على تحمل مسئوليات جديدة ، والقيام بالمخاطرة ، وأن يكونوا على درجة من المرونة فى تنفيذ القرارات (جدول ٣/٢) .

٣ - وقد تم قياس التجديد بواسطة ثلاثة مؤشرات هى : الاستعداد الاجتماعى نحو عناصر التجديد (الجدول ٥/٢) ، مقياس وعناصر التجديد فى اتخاذ القرار (جدول ٥/٢) وعنصر ديناميات الجماعة المتصل بالرغبة فى الموافقة على أفكار جديدة (جدول ٣/٢) .

٤ - وقد استند احترام الجماهير إلى أربعة مؤشرات هى :

- (أ) مدى شعور الموظفين بأن الجماهير تقدرهم (الجدول ٦/١) .
- (ب) مدى شعور الموظفين بأن الجماهير متعاونة (الجدول رقم ٦/٢) .
- (جـ) مدى لوم الموظفين للجماهير باعتبارها مسئولة عن سوء العلاقة بين البيروقراطية والجماهير (جدول رقم ٦/٤) ، وأخيراً تقييمات الزملاء للحساسية البيروقراطية لأراء الجماهير (الجدول رقم ٣/٢) .

وحدة العمل والقدرة البيروقراطية

من البديهي أن نقول أن بعض الوحدات البيروقراطية أكثر انتاجية من وحدات أخرى . وبذلك يتمثل السؤال المحورى من وجهة نظر البيروقراطية المصرية حول المدى الذى يمكن أن تؤدي الوحدات البيروقراطية الأكثر انتاجية دورها - فى إطاره - لزيادة الانتاجية فى النسق البيروقراطى ككل . إذ يمكن لنقل التكنولوجيا من داخل البيروقراطية المصرية أن يكون أكثر فعالية إلى حد كبير داخل السياق المصرى من التكنولوجيا المستوردة من البيئات المختلفة جذريا كبيئة الولايات المتحدة ، أو أوروبا الغربية أو الاتحاد السوفييتى .

ولكى نقدم فكرة عامة عن اختلافات الانجاز داخل البيروقراطية المصرية ركزت دراسة الأهرام على ثلاث وحدات بيروقراطية متنوعة : وزارة الشؤون الاجتماعية المهمة بالرعاية ، ووزارة الصناعة . باعتبارها مهمة بالانتاج ، ومجمع الألومنيوم ، وهى مؤسسة عامة لها سمعتها باعتبارها واحدة من أكثر المؤسسات العامة انتاجية فى مصر . ولأن مجمع الألومنيوم مشهور بأنه أكثر انتاجية من كل من وزارتى الصناعة أو الشؤون الاجتماعية ، فإنه قد افترض أن يحصل الموظفون فى مجمع الألومنيوم على درجات عالية على كل المؤشرات السلوكية للقدرة البيروقراطية من نظرائهم فى الوزارات الرئيسية . ويذهب افتراض ثان إلى أن توجه وزارة الصناعة نحو الانتاج قد يؤدي إلى حصول موظفيها على درجات أعلى على المؤشرات السلوكية للقدرة التنموية من موظفى وزارة الشؤون الاجتماعية ، ويتمثل منطق هذا الافتراض فى أن وزارة الصناعة قد تكون أقوى ارتباطا بأهداف الانتاج المحددة من وزارة الشؤون الاجتماعية .

١ - الوحدة الوظيفية والانتاجية . لقد تدعم الافتراض القائل بأن موظفى مجمع الألومنيوم قد يكونون أكثر انتاجية من موظفى الوزارات الرئيسية استنادا إلى مؤشر الرضاء الوظيفى للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٢٢ ،) ومؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٥٨ ،) . حيث كان الموظفون فى مجمع الألومنيوم أقل ميلا لاعتبار زملائهم كسالى (معامل ارتباط جاما = ٣٢٤ ،) . وعلى الجانب السلبى ، نجد أن الموظفين من المستوى الإدارى الأدنى فى مجمع الألومنيوم أكثر ميلا لخلع قيمة على الراحة والأمان من نظرائهم فى وزارتى الصناعة والشؤون الاجتماعية .

٢ - الوحدة الوظيفية والمرونة . لم يتأكد الافتراض القائل بأن موظفى مجمع الألومنيوم قد يكونون أكثر مرونة فى تفويض السلطة وفى الاضطلاع بمسئوليات جديدة من نظرائهم فى الوزارات الرئيسية . وعلى العكس كان كبار موظفى مجمع الألومنيوم من بين ذوى الميول الأقوى للسلطة فى البيروقراطية المصرية (معامل ارتباط جاما = ٥٦٢ ،) .

وفيما يتعلق بتقييمات الزملاء ، وجد موظفو مجمع الألومنيوم أن زملاءهم أكثر قبولا للمسئوليات الجديدة من موظفى الوزارات الأساسية (معامل ارتباط جاما =

(٢٤١). وينفس المنطق ، اتضح أن موظفى مجمع الألومنيوم أقل رغبة إلى حد ما للقيام بالمخاطر (معامل ارتباط جاما = ٠.٢٠٢) .

٣ - الوحدة الوظيفية والتجديد . لم يثبت الفرض القائل بأن الموظفين فى مجمع الألومنيوم قد يكونون أكثر ميلا إلى التجديد من الموظفين فى وزارات الصناعة والشئون الاجتماعية . ومع ذلك فقد وضع موظفو الألومنيوم زملاءهم فى مرتبة أعلى بالنظر إلى رغبتهم فى تبني أفكار جديدة من موظفى الوحدات الوظيفية المقارنة « موظفى الوزارات الأساسية » (معامل ارتباط جاما = ٠.٤٨٦) .

٤ - الوحدة الوظيفية واحترام الجمهور . لم يثبت الفرض القائل بأن موظفى مجمع الألومنيوم أكثر اهتماما بال جماهير من نظرائهم فى الوحدات الأخرى . وفيما يتعلق بأى شئ ، يشعر موظفو مجمع الألومنيوم بأن الجماهير أقل تقديرا لهم من موظفى وحدات المقارنة الأخرى (معامل ارتباط جاما = ٠.٢٠١) . وهم يميلون أيضا إلى القاء اللائمة على الجماهير لضعف العلاقة بين الجمهور والبيروقراطية (معامل ارتباط جاما = ٠.٢٥٨) (٣) .

وقد كانت الاختلافات فى السلوك البيروقراطى بين موظفى وزارة الصناعة وموظفى وزارة الشئون الاجتماعية ضئيلة ، ويتمثل الاختلاف الأساسى فى الميل الكبير من جانب موظفى الشئون الاجتماعية للاستفادة من كراسة التعليمات كأساس لاتخاذ القرارات (معامل ارتباط جاما = ٠.٤٢١) . ولما كان موظفو الشئون الاجتماعية أكثر اتصالا بالجمهور من موظفى وزارة الصناعة ، فإن هذا الاستنتاج يدعم المناقشة التى عرضنا لها فى الفصل الثانى والتى تؤكد أن الموظفين البيروقراطيين يستخدمون جمود القواعد البيروقراطية لى يحصنوا أنفسهم ضد مطالب الجمهور (٤) .

ويأىجاز يبدو أن موظفى مجمع الألومنيوم أكثر انتاجية من موظفى وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية . ومع ذلك ، فإنهم لا يحتلون مرتبة أعلى من نظرائهم فى هذه الوزارات بالنظر إلى المرونة ، والميل إلى التجديد أو احترام الجمهور . وفى الحقيقة ، نجد أن مجمع الألومنيوم يحتل المرتبة الدنيا بين الجماعات الثلاث بالنظر إلى رغبة كبار موظفيه فى تفويض السلطة (*) وربما كانت القيادة المتسلطة أكثر تحقيقا للانتاجية العالية فى البيئة المصرية منها فى البيئة البيروقراطية الغربية ١١ وتحتاج هذه النظرية إلى بحث أكثر .

(*) نعتقد أننا بذلك نخالف ماكس فيبر فيما يتعلق بخصائص البيروقراطية التى يمكن أن تقود التحديث . حيث يرى فيبر أن هذه البيروقراطية ينبغى أن تتصف بخصائص معينة كالتخصص ، والراتب لقاء الدور ، وتبنى التكنولوجيا وانفصال العمل عن المنزل ، والثروة الخاصة عن العامة ، إلى ما غير ذلك من الخصائص ، وجهة نظرنا فى هذا الصدد أن البيروقراطية تنجح أحيانا إذا عملت وفق أكثر القيم انجازا فى سياقها الاجتماعى المحيط ، وهى لا تملك إلا أن تفعل ذلك والا دخلت فى تناقض مع المجتمع المدنى الذى تحاول تحديثه . وعلى ذلك فإنه نظرا لأن النزعة الأبوية قوية فى مجتمعاتنا التقليدية فإنه من المنطقى أن تتوفر الظروف لاحتمالية انتقال قيم هذه النزعة الى التنظيمات البيروقراطية ذاتها ، حيث تستطيع هذه القيم أن تحقق نجاحا إذا كانت القيادة الأبوية تعمل لصالح الجماعة ، ولصالح الارتقاء بالتنظيم وليس استخدام الأبوية لصالحها الخاص « المترجم » ..

وحيث ، فما الذى يفسر الانتاجية الاعلى لمجمع الألونيوم ؟ وما هو أكثر أهمية ، هل يمكن أن تقدم خبرة مجمع الألونيوم دليلا لتحسين الانتاجية داخل البيروقراطية المصرية ؟

وفي محاولة للإجابة على هذه الأسئلة ، فقد ربطت الوحدة الوظيفية بعدد من المتغيرات التفسيرية التى يعتقد فى أهميتها كل من المستجيبين والمقابلين باعتبارها تؤثر على نوعية السلوك البيروقراطى ، ومن بين المتغيرات التفسيرية الأكثر بروزا فى القائمة نذكر ما يلى : القيم الحافزة ، المعنويات ، التجنيد ، التأهيل ، المتغيرات الديموجرافية . وقد كشفت مرحلة التحليل هذه عن بعض الاختلافات الهامة بين مجمع الألونيوم من ناحية ، وبين وزارتي الصناعة والشئون الاجتماعية من ناحية أخرى . وقد اختلف سلوك الموظفين فى مجمع الألونيوم (وقد سجلنا فيما يلى موجزا لهذه الاختلافات) عن سلوك موظفى وزارتي الصناعة والشئون الاجتماعية فى المجالات التالية :(*)

- ١ - كانوا أكثر ميلا لشغل وظائفهم بالواسطة ، وأقل ميلا لشغل وظائفهم عن طريق تقدير التخرج^(٥) .
- ٢ - انهم أكثر احتمالية للعمل فى الوحدة التى يختارونها (معامل ارتباط جاما : ٠,٤١٨) .
- ٣ - كانوا أكثر ميلا للعمل قريبا للغاية من أقاربهم (معامل ارتباط جاما : ٠,٦٧٢) .
- ٤ - كانوا أكثر احتمالا للاتصال بحرية برؤسائهم حول بعض الأمور الشخصية (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٨٨) وبعض الأمور المتعلقة بالعمل (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٢٢) .
- ٥ - انهم كانوا أكثر احتمالا فى أن يحصلوا على ترقية مبكرة أو يرقوا وفقا للقواعد (معامل ارتباط جاما : ٠,٣٣٥) . وإلى أن يعتقدوا أن ترقية كانت عادلة (معامل ارتباط جاما : ٠,٥٢٨) .
- ٦ - كانوا أكثر تفاؤلا فيما يتعلق بتحسين ظروفهم المعيشية فى المستقبل (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٥٦) .

(*) يبدو أن الخصائص التى ميزت السلوك البيروقراطى لموظفى مجمع الألونيوم ناتجة عن طبيعة السياق الاجتماعى والثقافى الذى وجد به المجتمع ، فالمجمع أسس فى الصعيد ، ومن ثم كان منطقيا أن يكون التجنيد فى الغالب من السياق الاجتماعى المحيط . الأمر الذى يمنح المشاعر القرابية مكانة والواسطة دورا ، ولأنه وحدة صناعية منعزلة ، ومساكن الموظفين فى نفس المكان ، فقد كان منطقيا أن ينعكس ذلك على الشعور بروح الجماعة بين الرؤوسين والرؤساء ، الأمر الذى قد يؤدى أحيانا إلى تدخل قيم العمل مع قيم الجماعة وثقافتها ، ولأن المجتمع كان تنظيميا منتجا ، ويحقق أرباحا فقد كان منطقيا أن ينعكس ذلك على تخلق حالة من الرضاء عن العمل بما فيها الميل الإيجابى نحو الزملاء ، كذلك انعكس ذلك فى توفر الفرص لترقياتهم وأيضا لدخول أعلى ، الأمر الذى اشاع لديهم تفاؤلا أعلى بشأن المستقبل ، ولأنهم فى غالبهم من أصول ريفية ، بسبب عزلة التنظيم فى الصعيد ، فقد كان منطقيا أن يصبح الميل للعمل فى المناطق الريفية ليس مزعجا بالنسبة لهم ، خاصة إذا كان ذلك فى مقابل دخول أعلى .

٧ - بصفة عامة ، كانوا ايجابيين فيما يتعلق بانجاز زملائهم .

٨ - الناحية الديموجرافية ، كانوا ذكورا بالاساس (معامل ارتباط جاما : ٧٧٧) . وكانوا قادمين من المناطق الريفية اساسا (معامل ارتباط جاما : ٦٥٨) .

٩ - اوضحت العمل المتعلقة بهم رغبة عالية للعمل في المناطق الريفية من أجل الحصول على دخول أعلى ، وكذلك الحصول على قيم أخرى ، وهى النتيجة التى تعكس الموقع الريفي لمجمع الألونيوم .

فإذا تناولنا الأمر إجمالاً ، فإننا نجد أن الاختلافات بين الموظفين في مجمع الألونيوم وبين نظرائهم في وزارتي الصناعة والشئون الاجتماعية تصنف عموماً في فئتين : الاختلافات الديموجرافية ، والاختلافات في المعنويات حيث تميل الاختلافات الديموجرافية إلى أن تكون ناتجا اصطناعيا لموقع مجمع الألونيوم ، ومن ثم لا يمكن نقلها بسهولة من وحدة لأخرى . ويرغم ذلك ، فلا ينبغي أن نتجاهل معارضة القاهريين لشغل الوظائف خارج مدينة القاهرة الكبيرة . وفي الحقيقة ، يعتبر ذلك ملائماً للغاية بالنسبة لخطط الحكومة من أجل درجة عالية من اللامركزية البيروقراطية . حيث يمكن أن تصبح الانتاجية في الوحدات البيروقراطية خارج القاهرة (أو الاسكندرية) عالية إذا تم تجنيد موظفي هذه الوحدات من داخل السياق المحلي .

وعلى النقيض من ذلك ، يبدو أن الاختلافات في المعنويات بين مجمع الألونيوم وبين الوزارات الأساسية يمكن نقلها . حيث تجلت المعنويات العالية لموظفي مجمع الألونيوم من خلال أساليب عديدة . فقد كانوا أكثر ايجابية في تقييمهم لعادات زملائهم في العمل ، ومن ثم فإنهم يؤكدون على بيئة أكثر ايجابية للجماعة . وهم يستمتعون باتصالات أفضل برؤسائهم ، وهم على نقيض حاد في ذلك مع الجماعات الأخرى موضع المقارنة . وهم يرقون في وقت استحقاقهم للترقية ، ومن ثم فهم يشعرون أن نظام الترقيات عادل . إذ نجد أن موضوعات الترقية ، بصفة خاصة ، ينبغي أن تكون سهلة نسبياً لتحسينها استناداً إلى نظام شامل .

وفي حين أن التحسينات في المعنويات مرغوبة في ذاتها ، فإن العلاقة بين المعنويات والانتاجية مازالت غامضة . إذ يمكن أن تؤدي المعنويات المنخفضة - بصورة استثنائية - إلى تقليل الانتاجية . ومع ذلك فتحسين المعنويات عن طريق زيادة المرتبات فقط ، قد يكون له تأثير ضئيل على رفع مستوى الانتاجية . على نقيض ذلك ، تضيف الترقيات مكوناً هاماً يتعلق بالهوية إلى عملية الحوافز ، وعلى هذا النحو فهي تخاطب القيمة الحافزية المسيطرة في البيروقراطية المصرية . ويمكن أن نطلع على الخلفية النظرية والمعطيات المتعلقة بهذه المناقشة في الفصل الثالث .

التعليم والقدرة البيروقراطية

نسب كبار الموظفين الذين اشتركوا في مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام نصيب الأسد من الانحراف البيروقراطي في مصر إلى انخفاض مهارة موظفيهم . وإذا كان هذا التقدير صحيحا ، فإن ذلك يعنى أنه يقوى القدرة السلوكية للبيروقراطية المصرية ، أكثر قليلا من زيادة التدريب في مجالات المهارة ، كالكتابة على الآلة الكاتبة ، أو الحاسبات الآلية ، أو المحاسبة . وبغض النظر عن مدى إغراء هذا الدليل ، فإنه من السهل أن تؤكد بقوة على أهمية التعليم والتدريب باعتبارهما من أسباب كوارث البيروقراطية المصرية . ولا يمكن أن يصبح التعليم دواء لكل العلل ومن ثم يمكنه أن يفعل المعجزات في مواجهة الظروف التنسقية والبيئية والثقافية المتنوعة . وينبغي أن نتذكر أيضا أن البيروقراطية المصرية تمثل فعلا الشريحة الأعلى تعليما في المجتمع المصري ، حيث تجد أن حوالي ٥٣٪ من المستجيبين لديهم خبرة جامعية .

فإذا وافقنا على وجهة نظر كبار موظفي البيروقراطية ، فإنه يفترض إمكانية تحسين كل بعد من الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية بواسطة التعليم والتمرين . وقد استخدمت ثلاثة مؤشرات للتعليم في هذا التحليل : المستوى التعليمي ، المشاركة في برامج التدريب على الوظيفة محليا ، والمشاركة في برامج التدريب الأجنبية .

١- مستوى التعليم والانتاجية . تدعم الارتباطات القائمة بين المستوى التعليمي ومؤشر الرضاء المهني للانتاجية ، الافتراض الذي يذهب إلى أن الانتاجية تتزايد مع ارتفاع المستوى التعليمي . غير أن ذلك كان بصورة معتدلة فقط (معامل ارتباط جاما : ٢٧٧) . كذلك نجد أن لبرامج التدريب الأجنبية علاقة ايجابية بالانتاجية ، غير أن ذلك كان بدرجة أقل من المستوى التعليمي (معامل ارتباط جاما : ٢٤١) . ولم يكن لبرامج التدريب المحلية تأثير يذكر على هذا المؤشر المحدد للانتاجية .

وقد قدم مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية دعما للعلاقة بين التعليم والانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٥١٧) ، فمرة ثانية نجد أن تأثير برامج التدريب على الانتاجية كان أقل من تأثير التعليم العام ، في حين نجد أن لبرامج التدريب الأجنبية تأثيراً أكبر على الانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٤١٠) من تأثير برامج التدريب المحلية (معامل ارتباط جاما = ٢٧٨) .

ويتزايد مقياس قيمة العمل الخاص بالانتاجية بزيادة التعليم (معامل ارتباط جاما = ٢٣٦) ، غير أنه لا علاقة له بكل من برامج التدريب المحلية أو الأجنبية . ولم تتأثر تقييمات الزملاء للانتاجية بواسطة خبرة التعليم . وتثير النتائج التي تؤكد أن مستوى التعليم تأثيراً كبيراً على الانتاجية يفوق تأثير برامج التدريب المحلية والأجنبية ، احتمالية أن تكون الارتباطات بين برامج التدريب داخل جهاز الوظيفة وبين الانتاجية مجرد ارتباطات اصطناعية ناتجة عن الارتباط القوي بين المستوى التعليمي وبين المشاركة في برامج التدريب المحلية (معامل ارتباط جاما = ٤٧٦) أو برامج التدريب الأجنبية (معامل ارتباط جاما = ٦٨٦) ، ولكي نستكشف هذه العلاقة بصورة أعمق فإننا نجد أن الجداول المركبة بين برامج التدريب والانتاجية

كانت مضبوطة بواسطة المستوى التعليمي وتشير نتائج اجراءات الضبط إلى أن برامج التدريب تساهم بدرجة متواضعة فقط في الانتاجية بالنسبة للموظفين ذوي المستوى التعليمي المتدنى ، ولا تضيف شيئاً في الحقيقة لمستويات الانتاجية بالنسبة للموظفين البيروقراطيين من مستويات التعليم العالي والثانوى . ووفقاً لذلك نستطيع أن نصل إلى نتيجة تؤكد أن برامج التدريب لها تأثير مستقل وضئيل على الانتاجية وفضلاً عن ذلك ، تشير المعطيات إلى أن معظم الموظفين المنتجين من غير المحتمل أن يشاركوا في برامج التدريب بدرجة أكثر من زملائهم (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٣٥) .

٢ - التعليم والمرونة . لم يتأكد الفرض القائل بأن استعداد الرؤساء لتفويض السلطة والاستعداد المقابل للمرؤوسين لتحمل المسؤولية قد يتزايد بتزايد مستوى التعليم والتدريب ويدعم هذه النتيجة افتراضنا السابق (الفصل الرابع) والذي يؤكد أن جمود البيروقراطية المصرية له جذوره العميقة في القيم الثقافية المصرية وقد يكون من الصعب تغييرها بواسطة برامج التدريب أو التعليم .

٣ - التجديد والتعليم . تأكد الفرض القائل بأن التجديد يتزايد بتزايد التعليم والتدريب فيما يتعلق بالتجديد في صياغة القرار . وفي هذا الاطار ينخفض الاعتماد على الرؤساء ، وكذلك تنخفض الميل لتأخير القرارات خوفاً من الوقوع في أخطاء مع تزايد المستوى التعليمي وقد كانت الارتباطات المتعلقة بذلك على التوالي (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٨٤) و (معامل ارتباط جاما = ٠,٣٠٥) حيث كان الارتباط بين مقياس التجديد لاتخاذ القرار وبين المستوى التعليمي قويا (معامل ارتباط جاما = ٠,٣٠٥) وقد سارت برامج التدريب الأجنبية أساساً على نفس هذا النمط . حيث كان لبرامج التدريب المحلية تأثير ضئيل على التجديد في اتخاذ القرار .

فإذا تحولنا إلى التجديد الاجتماعى ، فإننا نجد رغبة محدودة من جانب الموظفين المتعلمين لدعم البرامج التى تهدد بتفجير الصراع الاجتماعى (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٠١) ويدعم الموظفون المتعلمون بصورة محدودة أيضاً القيم الغربية بدرجة أكثر من زملائهم الأقل تعليماً (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٠٧) ومع ذلك فإن تأثير التعليم على التجديد الاجتماعى كان أقل بصورة جوهرية من تأثير التعليم على التجديد في صياغة القرار (معامل ارتباط جاما = ٠,٣٠٢) وهى النتيجة التى تشير أيضاً إلى الفائدة المحدودة للتعليم كوسيلة لتغيير القيم الثقافية عميقة الجذور وليس لبرامج التدريب أى تأثير متميز على الاستعدادات من أجل التجديد الاجتماعى .

٤ - التعليم واحترام الجماهير . حصل الافتراض القائل بأن العلاقة مع الجماهير تتزايد بتزايد المستوى التعليمي ، على دعم محدود للغاية . وفي الحقيقة فإن التأثير الوحيد المتميز للتعليم على الأبعاد العديدة لاحترام الجماهير - وهو الذى حللناه في الفصل السادس - يتمثل في الميل الواضح لدى الموظفين المتعلمين إلى الشعور بأنهم يقدرون ويحترمون بواسطة الجماهير . وقد كانت معاملات الارتباط (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٣٩) و (معامل ارتباط جاما = ٠,٢١٧) على التوالي . في هذا الاطار كان لبرامج التدريب تأثير محدود على الاتجاهات نحو الجماهير ويتمثل

الاستثناء الوحيد في الميل الطفيف لبرامج التدريب المحلية نحو إعادة دعم المشاعر القائلة بأن ضعف العلاقة بين البيروقراطية والجماهير ، هي خطأ الجماهير إلى حد كبير .

وفي محاولة لإيجاز تأثير التعليم والتدريب على القدرة السلوكية للبيروقراطية فإن هناك نتائج عديدة تبرز أمامنا . الأولى . يؤسس المستوى التعليمي تباينا في المجالات الهامة الخاصة بالانتاجية والتجديد في اتخاذ القرار وهي المجالات الموجهة بالمهارة والتي تتأثر بدرجة محدودة بواسطة المؤشرات الثقافية الأوسع . وعلى النقيض يبدو أن التجديد الاجتماعي والمرونة واحترام الجماهير لها جذورها في المعايير الثقافية السائدة وانها تتأثر بدرجة محدودة بواسطة التعليم والتدريب . وأيا كان الأمر فإنه من الواضح أيضا أن التعليم والتدريب لا يمكن أن يشكلوا علاجا لكل أمراض Panacea التنمية البيروقراطية التي اتضحت من استجابات كبار رجال الإدارة وقد يكون التعليم شوطا ضروريا لتحسين القدرة البيروقراطية ، غير أنه ليس شوطا كافيا . ويتصل بهذه القضية أيضا التأثير المحدود لبرامج التدريب على الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية وينطبق نفس الشيء على برامج التدريب المحلية بصفة خاصة وفي هذا الإطار يمكن تجهيز استعراض عميق بنطلق ومضمون واجراءات برامج التدريب المحلية وأهدافها ويمكن أن نوفر أيضا استعراضنا لاجراءات الانتقاء من أجل الالتحاق بكل برامج التدريب . أو بالنسبة لبرامج التدريب الأجنبية فليس من الواضح تعلمنا أن أكثر الأفراد انتاجية قد توفرت لهم الفرصة لتحسين وتطوير امكانياتهم المهنية .

المستوى الوظيفي

إذا كانت القدرة السلوكية للبيروقراطية نتيجة للانتاجية والمرونة والتجديد والعلاقة بالجماهير ، فإنها تعتبر أيضا نتيجة للتوزيع الجيد لهذه الخصائص عبر المستويات العديدة للبيروقراطية وعلى سبيل المثال فقد تؤدي الانتاجية الأكبر والمرونة الأعلى ، والتجديد الأقوى على مستوى كبار موظفي البيروقراطية إلى قدر من الإحباط بالنسبة لكبار الموظفين إذا لم يتم التفاعل معهم على المستويات الدنيا والمتوسطة للبيروقراطية وبنفس المنطق فقد تحبط رغبة الموظفين البيروقراطيين من المستويات البيروقراطية الدنيا والمتوسطة في التجديد وتحمل المسؤولية الأكثر بسبب عدم مرونة رؤسائهم فما هي حينئذ خصائص الانتاجية والمرونة والتجديد والعلاقة بالجماهير تلك الموزعة على المستويات الرئيسية الثلاثة للبيروقراطية المصرية ؟

وقد تم الاقتراب للإجابة على هذا السؤال من خلال الجداول المركبة التي تحاول الربط بين المستوى الوظيفي وبين المؤشرات العديدة للقدرة البيروقراطية واتساقا مع وجهات نظر مستشارينا في هذه الدراسة فقد افترض أن قوة البيروقراطية قد تكمن في موظفيها من المستوى الإداري الأعلى .

١ - المستوى الوظيفي والانتاجية حيث كشفت مؤشرات الرضاء الوظيفي والمرجعية المهنية وقيمة العمل خاصة بالانتاجية ان الانتاجية تتزايد مع المستوى الوظيفي فقد كانت معاملات الارتباط قوية (معامل ارتباط جاما = ٠,٢١٥) و (معامل ارتباط جاما = ٠,٤٠٢) و (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٤٢) على التوالي ومع ذلك فإن معاملات الارتباط تتضمن خداعا ، وذلك لأنها تخفى ميل الموظفين البيروقراطيين من المستوى الادارى الأوسط إلى أن يكونوا على الأقل مثل رؤسائهم إن لم يكونوا أكثر انتاجية منهم وتعتبر الحالة واضحة بنفس القدر فيما يتعلق بمؤثر المرجعية المهنية الخاص بالانتاجية فإذا عبرنا عن ذلك بنسب مئوية فإننا نجد أن نسبة ١٥,٤ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط رجعوا إلى التعليمات المهنية في تنفيذهم لمسئولياتهم وذلك في مقابل ٨,٦ ٪ من كبار الموظفين ونحو ١,٩ ٪ فقط من موظفى المستوى الادارى الأدنى . وقد كانت النسب المئوية لمؤثر الرضاء الوظيفي الخاص بالانتاجية أكثر توازنا حيث نجد أن نسبة ٣٦,٧ ٪ من كبار الموظفين تقع في الفئة الأكثر انتاجية وذلك في مقابل نسبة ٣٣,٤ ٪ ، ٢٣ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط والمستوى الادارى الأدنى على التوالي وبالنظر إلى مؤشر الانتاجية المستند إلى القيمة نجد أن نسبة ١٦,٥ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط قد وقعت في الفئة المنتجة وذلك في مقابل ٩ ٪ فقط من موظفى المستوى الادارى الأدنى . وسوف نرجع إلى هذا الموضوع في مناقشتنا للعلاقة بين العمر والانتاجية أما حاليا فيكفى أن نقول أن المستوى الأدنى للبيروقراطية المصرية يعتبر بوضوح أقل المستويات انتاجية .

٢ - المستوى الوظيفي والمرونة . لقد تناسبت مؤشرات المرونة مع المستوى الوظيفي . ومن ثم فقد أعاقبت المقارنة عبر المستويات الثلاثة للسلطة إذ لا تقع الاختلافات في المرونة بين المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة .

٣ - المستوى الوظيفي والتجديد لقد حصل كبار الموظفين البيروقراطيين وموظفو المستوى الادارى المتوسط على درجات عالية الدلالة مقياس التجديد في صياغة القرار أكثر من رؤوسيتهم من المستوى الادارى الأدنى (معامل ارتباط جاما = ٠,٤٣٩) وقد كان موظفو المستويات الادارية العليا والمتوسطة بصفة خاصة أقل ميلا إلى حد كبير لاستيضاح كل الموضوعات مع رؤسائهم أو تأخير القرارات غير الروتينية من موظفى المستوى الادارى الأدنى فإذا عبرنا عن ذلك بالنسبة المئوية فإننا نجد أن كل ذوى القدرة التجديدية الأعلى (١,٣ ٪) كانوا من المستوى الأعلى للبيروقراطية وقد كانت هناك نسبة ٢٤ ٪ من كبار البيروقراطيين بين الفئة المحددة باعتدال ، وذلك في مقابل ١٤ ٪ من موظفى المستوى الادارى المتوسط ونسبة ٧,٢ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأدنى ، ومن الواضح أن موظفى المستوى البيروقراطى الأعلى هم فقط الذين يشعرون بأنهم أحرار في نشر أجنحتهم ، وفي محاولة الأخذ بأفكار جديدة وهى الظاهرة التى تعكس بوضوح الأنماط ثابتة الاختلاف داخل البيروقراطية .

وإلى جانب اتجاه القبول الأعلى نسبيا لموظفى الادارة العليا للقيم الغربية

(معامل ارتباط جاما = ٠.٢٦١) فإن الاستعدادات نحو التجديد الاجتماعى كانت واحدة تقريبا عبر المستويات الادارية الثلاثة .

٤ - المستوى الوظيفى واحترام الجماهير باستثناء الميل الأكبر نسبيا من قبل موظفى الادارة العليا لادراك أنفسهم باعتبار أن الجمهور يحترمهم فإن الافتراض الذى يهتم بأن العلاقة مع الجمهور قد تزيد بتزايد المستوى الوظيفى لم يتحقق .

وبإيجاز فإننا نجد أن الانتاجية والتجديد فى صياغة القرار يتركزان فى المستويات الادارية العليا والمتوسطة للبيروقراطية ووفقا لذلك فإنه من الممكن تماما أن نجد أن معظم الدوافع إلى التجديد الموجودة فى البيروقراطية قد ضعفت بسبب الانتاجية المفرطة فى التدنى لموظفى المستوى البيروقراطى الأدنى ، وهم الموظفون الذين يسند إليهم تنفيذ البرامج الصادرة من أعلى . وقد أكد كثير من المستشارين أيضا على أن الولع المصرى للتخطيط المفرط (وتركيز السلطة) قد يكونان هم النتيجة المباشرة لمحاولة كبار الموظفين تعويض الانتاجية المنخفضة ومستويات المهارة المتدنية السائدة بين رؤوسهم . ومن وجهة النظر هذه تصبح الخطط التفصيلية والنزعة التسلطية هى الطريق الوحيد لانجاز الأعمال ولكن أيا كانت الحال فإن جمود البيروقراطية المصرية يظل واحدا من أهم جوانب ضعفها . وفى الغالب يؤدى استخدام الميكانيزمات البنائية لحل المشكلات السلوكية إلى خلق مشكلات أكثر من كونه يقدم حلا لهذه المشكلات . غير أن النزعة السلطوية للرؤساء تقوى أيضا سلبية المستويات البيروقراطية الدنيا . وفى النهاية فإنه ينبغى أن نلاحظ أنه يبدو أن كبار موظفى البيروقراطية يقدمون دافعا ضئيلا فى اتجاه تحسين العلاقات مع الجماهير .

العمر

تخضع العلاقة بين العمر والسلوك البيروقراطى لفرضين متناقضين حيث يذهب الفرض الأول إلى التأكيد على أن الانتاجية والتجديد والخصائص الأخرى للقدرة السلوكية تتزايد كلما نضج الفرد واكتسب المهارة والثقة والاعتراف بجودة ما ينجزه من مهام داخل حدود النسق البيروقراطى ، بينما يذهب الافتراض الثانى إلى أن الموظفين البيروقراطيين الصغار قد يكونون أفضل تعليما وأكثر تعرضا للقيم الغربية من الموظفين البيروقراطيين الكبار . إذ يكون الوقت محدوداً أمام تقييدهم بواسطة النسق . وعلى هذا النحو فإنهم ينبغى أن يحتلوا مكانة أعلى بالنسبة للمؤشرات المختلفة للقدرة السلوكية .

فإذا سلمنا بالنتائج السابقة التى تؤكد تزايد الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية بتزايد المستوى الوظيفى حيث افترض أن الارتباطات بين السن والقدرة البيروقراطية قد تستمر على نفس النمط وعلى سبيل الاستدلال فقد كان معامل الارتباط بين السن والمستوى الوظيفى قويا (معامل ارتباط جاما = ٠.٧٣٥) ومع ذلك فالصورة ليست واضحة كما ينبغى حيث كانت الارتباطات بين السن والانتاجية من

المستوى المنخفض مقارنة بالارتباطات المناظرة بين المستوى الوظيفي والانتاجية ويصدق نفس الأمر فيما يتعلق بالارتباطات بين السن والتجديد في صياغة القرار .

وتعتبر الارتباطات الضعيفة نسبيا بين السن من ناحية وبين الانتاجية من ناحية أخرى نتيجة لطبيعة منحنى العلاقة بين المتغيرين . حيث تتزايد الانتاجية مع العمر ، ولكن حتى نقطة معينة إذ تختفى الانتاجية بين الموظفين كبار السن . ومن المهم أيضا أن نلاحظ أن الميل إلى الانتاجية يكون في أعلى مستوياته في الفترة العمرية بين ٣٩ - ٥٥ سنة حيث يصدق ذلك بالنسبة للموظفين من المستوى الإداري الأعلى ثم ينتقل إلى الموظفين الصغار في المستويات الإدارية الدنيا والمتوسطة . وبصورة عامة يوجد هذا النمط من العلاقة في الجداول المركبة التي تجمع كلا من العمر والتجديد في اتخاذ القرار . حيث يفترض ذلك أن الموظفين كبار السن قد تجاوزوا المستويات الوظيفية لصغار الموظفين بسبب الترقى ، ومن ثم فقد افتقدوا الاهتمام بعملهم واتساقا مع المناقشة السابقة لعلاقة المرونة بالمستوى الوظيفي فإن ذلك يفترض أيضا أن دور ومكانة الموظفين المنتجين والذين ينتمون إلى المستويات الإدارية الدنيا والمتوسطة بصفة خاصة يستحق الدراسة وذلك للاجابة على ما يلي :

هل كوفئت الانتاجية والقدرة على التجديد ؟ أم على العكس ، هل وجد الموظفون المنتجون والمجددون في المستويات الدنيا للبيروقراطية أن جهودهم تخلق بواسطة الفرزة السلطوية لرؤسائهم ؟ هل تضع البيروقراطية المصرية أكثر موظفيها إنتاجية في درجاتها الدنيا ؟

النسوع

لقد أصبحت العلاقة بين النوع والسلوك البيروقراطي مسألة ذات اهتمام خاص في منتصف السبعينات من هذا القرن . وهي الفترة التي شهدت زيادة في عدد الإناث اللاتي تلتحقن بالبيروقراطية بسبب سياسة تعيين الخريجين وهجرة الموظفين البيروقراطيين الذكور - التي وقعت في نفس الفترة - إلى دول البترول أو إلى القطاع الخاص - وفي الحقيقة فإنه خلال هذه الفترة بدأ البشر يفكرون فيما يتعلق بتأنيث البيروقراطية المصرية وتأثير ذلك على الانجاز البيروقراطي^(٦) .

وحينئذ كيف يمكن مقارنة الموظفين الإناث بنظرائهن من الذكور ، بالنظر إلى الأبعاد الأربعة للقدرة البيروقراطية ؟ هل سوف يؤدي التوسع في دور البيروقراطيات الإناث إلى تخفيض القدرة التنموية للبيروقراطية كما افترض بعض الذين قابلناهم بصورة غير رسمية ؟ أو أن الدور المتسع للإناث سوف يبرهن على أنه سبيل الخلاص للبيروقراطية ؟

وللأسف لا تبدو أن الاجابة سوف تعنى أيًا من كليهما . إذ لم تشغل المستجيبات من الإناث مكانة أعلى أو أدنى من نظرائهن بالنظر إلى الأبعاد الأربعة للقدرة الوظيفية . وقد تمثل الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة في الميل الطفيف لدى الذكور لكي يكونون أكثر انتاجية بالنظر إلى مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية . ورغم ذلك تختلف الإناث عن الذكور بدرجة ملحوظة بالنظر إلى مؤشر قيم العمل ، وهو الموضوع الذي بحثناه باستفاضة في الفصل الثالث^(٧) .

التفصيل الاعلامى والقدرة البيروقراطية

لقد أصبحت منذ وقت طويل إحدى مسلمات النظرية التنموية أن التعرض لوسائل الاعلام الجماهيرية الغربية من شأنه أن يقدم القيم الحديثة ويعيد دعمها بين سكان العالم الثالث^(٨) ووفقا لخصائص السلوك البيروقراطى العديدة التى بحثت فى دراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ، من حيث اعتبارها تجليات للسلوك البيروقراطى الحديث فإنه قد افترض أن تكون الانتاجية ، والتجديد ، والمرونة ، واحترام الجماهير مرتبطة ايجابيا بالتعرض لوسائل الاعلام الغربية^(٩) . وقد افترض بالمثل أن الافراد الذين يحتلون مرتبة أعلى فيما يتعلق بالخصائص العديدة للقدرة البيروقراطية قد يفضلون البرامج الاعلامية السياسية والاقتصادية على البرامج التى تؤكد على التسلية أو القيم الثقافية التقليدية . ويتمثل منطق هذا الافتراض فى أن البرامج السياسية والاقتصادية موجهة إلى إحداث التغيير وتؤكد على الوعى بمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية الضخمة ، والتى تكمن حلولها فى النهاية فى يد البيروقراطية المصرية .

وحتى يمكن فحص تأثير الاعلام على السلوك البيروقراطى فقد ووجه المستجيبون بعدد من عناصر الاستبيان الخاصة بعاداتهم وتفصيلاتهم الاعلامية ، ونعرض لنص هذه العناصر وتوزيعها حسب النسب المئوية فى الجدول التالى :

جدول رقم ٧/١
يوضح العادات الإعلامية لموظفي البيروقراطية المصرية
العدد = ٧٩٦

١ - ماهى عدد المرات التى تقرأ فيها الصحيفة ؟

٧٦,٤	يومية
١٨,٢	عدد مرات
٤,٩	مرة أو مرتان
,٥	أقل من ذلك
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ٢

٢ - ماهى عدد المرات فى الأسبوع التى تقرأ فيها مجلات ؟

٧,٢	يومية
٤٥,٢	عدة مرات
٣٦,١	مرة أو مرتان
١١,٤	أقل من ذلك
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ١٦

٣ - ماهو عدد المرات التى تستمع فيها إلى الراديو ؟

% ٥٥,٥	يومية
٢٨,٢	عدة مرات
٩,٧	مرة أو مرتان
٦,٤	أقل من ذلك
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ٤

٤ - ماهى عدد المرات التى تشاهد فيها التلفزيون ؟

% ٦٥,٤	يومية
٢٦,١	عدة مرات
٥,٤	مرة أو مرتان
٢,١	أقل من ذلك
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ٢

٥ - بصفة عامة ، هل تفضل قراءة الصحف المحلية أو الأجنبية ؟

٨٩,٢	المحلية
١,٠	الأجنبية
٩,٨	الأثنين معا
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ٦

٦ - هل تفضل الاستماع إلى الإذاعات المحلية أو الأجنبية ؟

% ٦٢,١	المحلية
٤,٨	الأجنبية
٣٣,١	الأثنين معا
<hr/>	
% ١٠٠	غير المستجيبين = ٢٩

جدور رقم ٧/١
يوضح العادات الاعلامية لموظفى البيروقراطية المصرية
العدد = ٧٩٦

٧ - ماهى الابواب التى تفضل قراءتها (اختيار اول) ؟

٢,٥ %	حظك اليوم
١٩,١	برنامج التلفزيون
٢٠,٠	الابواب الثقافية
٢٥,٤	السياسة والاخبار
٨,٩	الاقتصاد
١٨,٢	الاجتماعيات
٥,٩	أخرى
—	
١٠٠ %	غير المستجيبين = ٩

٨ - ماهى برامج الاذاعة التى تفضل (اختيار اول)

٤٠,١ %	الاخبار
١٥,٢	البرامج الثقافية
٤,٣ %	البرامج السياسية
١٤,٤	الموسيقى
٤,٣	البرامج الدرامية
٣,١	الرياضة
١٥,١	القرآن
٣,٤	أخرى
—	
١٠٠ %	غير المستجيبين = ٢٢

٩ - وماهى برامج التلفزيون التى تفضلها (اختيار اول)

١٣,٢ %	الاخبار
١٤,٩	البرامج الثقافية
٢,٤	البرامج السياسية
٥,٢	الموسيقى
٢٤,٠	الدراما والافلام
٩,١	الرياضة
١١,٠	القرآن
٢,١	أخرى
—	
١٠٠ %	غير المستجيبين = ٢

١٠ - حجم التعرض للاعلام الاجنبى

٥٩,٨ %	المحل فقط
٢٧,٩	الاعلام الاجنبى اقل
١٠,٧	الاعلام الاجنبى اكثر
١,٨	علاعلام الاجنبى فقط
١,٨	
—	
١٠٠ %	

وتقدم المعطيات التي عرضنا لها في الجدول السابق ثلاث نتائج رئيسية هي :
١ - أن البيروقراطيين المصريين مستهلكون أقوياء للمادة الاعلامية في كل أشكالها .

٢ - أن البيروقراطيين المصريين موجهون محليا في استهلاكهم للمادة الاعلامية وهي الحقيقة التي قد تذهب إلى حد بعيد فيما يتعلق بتفسير تغفل الأعراف والقيم الثقافية العامة بين البيروقراطيين المصريين ورغم مستوى تعليمهم العالي ومكانتهم الخاصة داخل المجتمع المصري ، وعلى سبيل المثال فسوف نلاحظ في الجدول رقم (٧/١) أن ٦٠ ٪ تقريبا من الموظفين المصريين لم يتعرضوا في الحقيقة لتأثير وسائل الاعلام الأجنبية .

٣ - من الواضح أن البيروقراطيين المصريين موجهون نحو البرامج الثقافية اوتلك الخاصة بالتسلية وذلك في مقابل عدم التوجه لبرامج التحليل السياسي والاقتصادي الموجهة لإحداث التغيير ، وهي النتيجة التي تعيد تأكيد العلاقة بين السلوك البيروقراطي والأعراف الثقافية العامة .

وتتركز العلاقة بين السلوك الاعلامي والقدرة السلوكية حول ثلاثة فروض أساسية :

١ - أن القدرة السلوكية تتزايد بتزايد التعرض لوسائل الاعلام بغض النظر عن أصله ومضمونه

٢ - تتزايد القدرة البيروقراطية بتزايد التعرض للمادة الاعلامية الأجنبية
٣ - أن القدرة البيروقراطية تتزايد مع تزايد توجهات التغيير الاجتماعي للتفضيلات الاعلامية . ارتباطا بذلك برزت عدة قضايا نعرض لها فيما يلي :

أ - استهلاك المادة الاعلامية والقدرة السلوكية : لقد أدى الاستهلاك الواضح للمادة الاعلامية كما ظهر من خلال استجابات المستجيبين ، إلى أن أصبح من الصعب اختيار الفرض القائل بأن القدرة البيروقراطية تتزايد مع الاستهلاك الكلي للمادة الاعلامية . لقد كان هناك عدد قليل للغاية من غير المستجيبين جعلوا هذه الارتباطات ذات معنى .

ب - الاعلام الأجنبي والقدرة السلوكية : تأكد الفرض القائل بأن القدرة البيروقراطية قد تتزايد مع التعرض للاعلام الأجنبي فقط في مجالات الانتاج والتجديد في صياغة القرار . وبصفة خاصة لقد كان الارتباط بين مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية والتعرض للاعلام الأجنبي نحو (معامل ارتباط جاما = ٢٤٣ ،) مقارنة بمعامل الارتباط المناظر والخاص بالتعرض لكل الاعلام (الأجنبي والمجلى) حيث نجده قد بلغ (معامل ارتباط جاما = ٢٢١ ،) ولم تتأثر المؤشرات الباقية للانتاجية بالتعرض للاعلام الأجنبي .

ولقد كانت العلاقة بين التعرض للصحافة الأجنبية وبين التجديد في صياغة القرار أقوى بصورة واضحة . محققة معامل ارتباط (معامل ارتباط جاما = ٣٩٩ ،) وقد كانت معاملات الارتباط المناظرة والخاصة بالتعرض لتأثير الاذاعات الأجنبية ،

والتعرض الكامل للاعلام الاجنبى على التوالى (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٢٩) ،
(معامل ارتباط جاما = ٠,٢٧٣)

جـ - المضمون الاعلامى والقدرة السلوكية : لقد تأكد الفرض القائل بأن الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية قد تأثرت بواسطة المضمون المفصل وذلك فقط بالنظر إلى التجديد فى إصدار القرار . وفى هذا الاطار فإن الافراد الذين عبروا عن تفضيلهم للتحليلات السياسية والاقتصادية قد أوضحوا ميلا كبيرا نحو التجديد فى صياغة القرار أكثر من الافراد الذين فضلوا البرامج الثقافية أو الموجهة للتسلية . وقد كانت معاملات ارتباط جاما للارتباطات بين المضمون الاقتصادى والتجديد وبين السياسى والتجديد على التوالى هى (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٢٥) و (معامل ارتباط جاما = ٠,٢١٥)

وتتلاءم النتائج التى تؤكد أن الانتاجية والتجديد فى اتخاذ القرار قد تأثرتا ولو هامشيا بالأبعاد العديدة للتعرض الاعلامى مع هذا التحليل على الأقل من خلال بعدين . الأول ، أنها تفترض امكانية دعم الانتاجية والتجديد لكونها تجعل الموظفين والمتدربين على وعى بالعلاقة الهامة بين السلوك البيروقراطى من ناحية وبين الاهداف الأشمل للتنمية الاقتصادية الاجتماعية من ناحية ثانية والثانى أن عناصر الاستهلاك الاعلامى قد تلعب دورا فى استخلاص الملامح التى تساعد فى تحديد الاعضاء الأكثر انتاجية فى البيروقراطية المصرية .

وفى معظم الاحيان ربما كان الافتقاد الكلى لتأثير وسائل الاعلام على الأبعاد الأخرى للقدرة البيروقراطية بما فيها الرضاء الوظيفى ومؤشرات الانتاجية المستندة إلى القيمة أكثر ملاءمة من التأثير الهامشى للسلوك الاعلامى على تجديد صياغة القرار ومؤشر المرجعية المهنية للانتاج ويلقى التفضيل الواضح للبيروقراطية المصريين للبرامج المحلية الضوء ساطعا على التوجه المحلى للبيروقراطية المصرية ويبدو أن الاهتمام بالأراء الأجنبية ونماذج الدور البيروقراطى ذات أهمية دنيا .

وقد وضحت القضية تصويريا بواسطة عناصر الجماعة المرجعية التى تطلب من المستجيبين أن يحددوا مصادر المعلومات التى وجدوا أنها أكثر فائدة فى تشكيل قراراتهم المهنية والاقتصادية وكما أشرنا فى الجدول ٧/٢ نجد أن أقل من ٨ ٪ من المستجيبين استفادوا من الإعلام الأجنبى باعتباره المصدر الأول للمعلومات الادارية وفى المقابل سجلت نسبة ٢٤ ٪ من المستجيبين وسائل الاعلام المحلية باعتبارها المصدر الأول لمعلومات الادارية وبزعم أن الموظفين المصريين قد يكونوا مستهلكين شرهين لمادة الاعلام الجماهيرى غير أنهم لا يستفيدوا من وسائل الاعلام باعتبارها مصدرا للمعلومات الادارية . وبدلا من ذلك يبدو أن استهلاكهم العميق للمادة الاعلامية المحلية يؤدى دوره فى إعادة دعم العلاقة بين الثقافة البيروقراطية والثقافة المصرية بصفة عامة . وسوف نتذكر أن هذه الصلة الثقافية كانت ذات أهمية خاصة فى تفسير جمود البيروقراطية المصرية وبالمثل التزامها بالقيم الاجتماعية التقليدية وذلك حسبما يوضح الجدول التالى :

جدول رقم ٧/٢
يوضح المصادر المرجعية للمعلومات
العينة = ٧٩٦

المصدر	الاختيار الأول	الاختيار الثاني
١ - ما هي مصادر المعلومات التي تجد أنها أكثر فائدة في صياغة القرارات الاقتصادية ؟		
الزملاء	٢٨,٢ %	٩,٠ %
ذوو المكانة	١٤,٠	١٣,٦
الاعلام المصرى	٣١,٧	١٦,٤
الاعلام العربى	١,٥	٤,٤
الاعلام الاجنبى	٤,٨	١٠,٧
الاحزاب السياسية	١,٣	٢,٨
الاصدقاء والاقارب	٧,٣	١٩,٦
التعليمات المهنية	١٠,٤	٢١,٨
أخرى	٠,٦	١,٦
غير المستجيبين = ١,٣	١٠٠ %	١٠٠ %

المصدر	الاختيار الأول	الاختيار الثاني
٢ - ما هي مصادر المعلومات التي تجد أنها أكثر فائدة في صياغة القرارات المتعلقة بوظيفتك ؟		
الزملاء	٣٤,١ %	١٢,١ %
ذوو المكانة	٨,٨	٦,٨
الاعلام المصرى	٤,٤	٤,٢
الاعلام العربى	٠,٩	١,٨
الاعلام الاجنبى	٠,٦	٠,٩
الاحزاب السياسية	٢,٦	٥,٠
الاصدقاء والاقارب	٥,٧	٩,٣
التعليمات المهنية	١٧,٦	١٧,٢
القواعد والنشرات	١٦,٧	٢٤,٢
الرئيس	٨,٦	١٨,٥
غير المستجيبين = ٠,٢	١٠٠ %	١٠٠ %

ديناميات الجماعة

لوقت طويل أكدت الدراسات الغربية على العلاقة بين بيئة الجماعة والانتاجية الفردية^(١٠) . ووفقا لذلك ، فقد يبدو طبيعيا أن نفترض أن القدرة السلوكية قد تتأثر أيضا بصورة مباشرة بواسطة بيئة الجماعة . ويقدم مقياس ديناميات الجماعة الذي عرضنا له في الفصل الثالث (الجدول رقم ٢/٢) الفرصة لكي نفحص مدى تأثير بيئة جماعة البيروقراطية المصرية على المؤشرات العديدة للقدرة السلوكية . وبصورة محددة ، فقد افترض أنه كلما صنف عدد أكبر من الأفراد بواسطة زملائهم في مرتبة أعلى بالنظر إلى الانجاز ، كلما زادت احتمالية أن يشعروا أنهم في نطاق بيئة مهنية مشبعة . وكنتيجة طبيعية ، كلما حصلوا على درجات أعلى بالنظر إلى الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية .

ولعرض هذا الافتراض أدخل الستة عشر عنصرا تلك التي تشكل مقياس ديناميات الجماعة في جداول مركبة مع المؤشرات العديدة للقدرة البيروقراطية غير أن نتائج الجداول المركبة لم تؤكد هذا الافتراض . وفي الحقيقة أشارت معاملات الارتباط القليلة لتحقيق معايير الدلالة والقوة إلى أن بيئة الجماعة ذات علاقة عكسية بالقدرة البيروقراطية ويعبر المثالان الهامان لهذه الظاهرة عن ميل الأفراد الذين صنفوا في مرتبة أعلى بالنسبة لمقياس التجديد في صياغة القرار إلى النظر إلى زملائهم باعتبارهم كسالى (معامل ارتباط جاما = ٢١٨ ،) وميل مناظر لدى الأفراد الذين لديهم اتجاهات ايجابية نحو الجماهير إلى ادراك زملائهم باعتبارهم لا يرغبون في تحمل مسئوليات جديدة (معامل ارتباط جاما = ٢٥١ ،) وأنهم مترددون (معامل ارتباط جاما = ٢٢٨ ،) . وأنهم يرفضون مناقشة مشكلات المجتمع المحلي مع الجمهور (معامل ارتباط جاما = ٢٠٠ ،) . وفي حين أننا نجد أن المعطيات السابقة محدودة في نطاقها ، إلا أنها تفترض أن ديناميات الجماعة داخل البيروقراطية المصرية تضعف أكثر مما تنشط ، أو تحفز السلوك المهني . ومن الواضح أن هذا الموضوع يحتاج إلى دراسة اضافية .

ديناميات الرئيس

لقد كانت العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين أيضا موضع تركيز أساسي من قبل الدراسات الغربية للدافعية والانتاجية^(١١) . وفي الحقيقة شكلت كل من العلاقات المفتوحة بين الرئيس والمرؤوس والدعم الايجابي من قبل الرؤساء للمرؤوسين عوامل أساسية لتحسين الانتاجية في السياق البيروقراطي الغربي ، ووفقا لذلك ، فقد افترض أن كلا من التفاعل الصريح بين الرؤساء والمرؤوسين ، ودعم الرؤساء الايجابي لمرؤوسيهـم ، قد يكون له علاقة أيضا بالقدرة السلوكية المتزايدة بين الموظفين المصريين .

جدول رقم ٧/٣

يوضح الدعم الايجابي

١ - هل تعتقد أن رئيسك يخبر الرؤساء الأعلى أنك مؤلف جيد ؟
(يوجه للمستويات الادارية الدنيا والمتوسطة) .

دائما	١٥,٤ %
أحيانا	٤٠,٦
لا يمتدح أحد	٦,٣
شكوى	١,٤
لا أعرف	٣٦,٤

عدد أفراد العينة = ٦٤٠

غير المستجيبين = ١ % ١٠٠

٢ - هل العلاقة بين الرؤساء والموظفين تتميز بالصراع أم التعاون ؟ (كل المستويات) .

مستويات عالية من الصراع	٦,٣ %
الصراع غالبا	١٦,٣
« نص نص »	١٠,٣
التعاون غالبا	٣٠,٢
مستويات عالية من التعاون	٣٧,٠

عدد العينة = ٧٩٦

غير المستجيبين = ٦ % ١٠٠

وقد عرضنا لانفتاح العلاقات بين الرؤساء والمؤوسين داخل البيروقراطية المصرية في الفصل الرابع حيث وجدنا أن هذا الانفتاح محدود في نطاق ورسمي في طبيعته . وقد تم فحص تأثير الاتصالات المفتوحة على القدرة البيروقراطية عن طريق صياغة الجداول المركبة للأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية مع عناصر الاتصال التي برزت في الجداول رقم ٤/٤ ، ٤/٥ ولم تؤكد النتائج الفرض القائل بأن الاتصالات المفتوحة تزيد من القدرة البيروقراطية .

وقد تم قياس الدعم الايجابي بواسطة عنصرين في الاستبيان ، ويظهر نص هذه العناصر وتوزيعات النسب المئوية في الجدول رقم ٧/٣ .

وسوف يتضح من البيانات المدرجة في الجدول رقم ٧/٣ أن الدعم الايجابي لا يشكل الخاصية الأساسية لسلوك الرؤساء في البيروقراطية المصرية . فقد شعر ١٥ % فقط من المستجيبين (من المستوى الأدنى والمتوسط) بثقة أن جهودهم قد قدرت بواسطة رؤسائهم . ولا يعرف ٣٦ % هل قدرت جهودهم أم لا . ومن الصعب تأكيد العلاقة المفترضة بين الدعم الايجابي والانتاجية بسبب النسبة العالية لاستجابات « لا أعرف » . ووفقا لنسب الخطوط ، أكد ١/٢ المستجيبين تقريبا على أن التوتر قائم بينهم وبين رؤسائهم وقد انعكست أيضا المستويات الدنيا للدعم الايجابي على المستوى المنخفض للاتصال الشخصي بين الرؤساء والمؤوسين (جدول رقم ٤/٥) .

جدول رقم ٧/٤ يوضح
المؤشرات النسقية على السلوك البيروقراطي
العينة = ٧٩٦

١ - هل السلطة التي لديك كافية لإصدار القرارات التي تتطلب وظيفتك إصدارها ؟ (الموظفون من المستوى المتوسط والأعلى فقط) .

كافية	٢٥,٨ %
كافية في العادة	٣٩,٥
كافية نادرا	٤٠,٨
غير كافية	١٣,٩

غير المستجيبين = ١ % ١٠٠

٢ - هل لديك بيانات ومعلومات كافية لتؤدي وظيفتك بصورة ملائمة ؟ (كل المستويات) .

كافية	٦٧,٣ %
كافية في العادة	٢٩,٦
كافية نادرا	٢,٥
غير كافية	-٦

غير المستجيبين = صفر % ١٠٠

٣ - هل تتلاءم واجبات وظيفتك مع تعليمك وتدريبك ؟ (كل المستويات) .

تلائمها للغاية	٧١,٦ %
تلائمها بصورة جيدة	٢٢,١
تلائمها بصورة ضعيفة	٦,٣

غير المستجيبين = صفر % ١٠٠

المتغيرات النسقية

تمثل المتغيرات النسقية أحد المحددات الأساسية الأربعة للقدرة البيروقراطية . ووفقا لذلك ، فقد حاول استبيان الدراسة الحالية تحديد المدى الذي تتأثر فيه الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية بواسطة المتغيرات النسقية العديدة . ولتحقيق هذه الغاية ، احتوى الاستبيان على عدة عناصر تتصل بكفاءة السلطة ، المعلومات ، المهارات . وكما لاحظنا في الفصل الثاني طلب من المستجيبين أيضا أن يحددوا مستوى عملهم الخارجي . وقد قدمنا عناصر الاستبيان وتوزيعات النسب المئوية بالنسبة للعناصر النسقية في الجدول رقم ٧/٤ . وهي تشير في الحقيقة إلى عدم رضا محدود بالبيئة النسقية وقد كانت مستويات السلطة هي الاستثناء الرئيسي وقد اتضح أيضا افتقاد مماثل للاهتمام بالمتغيرات النسقية غير الراتب والحوافز ، في تحديد عينة البحث لعناصر الرضاء وعدم الرضاء الوظيفي ، كما وضع في الجدول رقم ٣/٤ .

وفيما يتعلق بتأثير المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطي قد يبدو منطقيا أن نفترض أن الإدراكات الإيجابية للظروف النسقية تؤدي إلى تعظيم الانجاز السلوكي ، وعلى الأقل ، فقد يظهر أن الظروف البيئية المناسبة يمكن أن تزيد من

المتطلبات الميكانيكية للانتاجية . ومع ذلك ، تضع نظرية ميرزبرج عن الدافعية ، والتي ناقشناها في الفصل الثالث - المتغيرات النسقية ضمن الفئة الصحية Hygienic Category ، ومن ثم فهو يفترض امكانية أن يكون لها تأثير بسيط على السلوك المهني . ومن وجهة النظر هذه ، يعمل الأفراد ذوو الدافعية العالية بغض النظر عن القيود النسقية . ويتجنب الأفراد ذوو الدافعية الضعيفة العمل بغض النظر عن الفرص التي قد تيسر ذلك .

وقد تم تأكيد تأثير المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطي بواسطة تأسيس الجداول المركبة للمتغيرات النسقية الاربعة مع الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية . ولسوء الحظ كانت النتائج غير حاسمة ، حيث تأثرت الانتاجية بصورة ضئيلة إما بكفاءة السلطة أو بكفاءة المعلومات . ومن ناحية أخرى كان الموظفون الذين لديهم الرغبة للتسليم بأن مهاراتهم ليست كافية لانجاز المسئوليات المعنية لهم ، أقل انتاجية - كما تم قياس ذلك بواسطة مؤشر الرضاء الوظيفي للانتاجية - من الموظفين الذين أدركوا أن مهاراتهم ملائمة أو كافية (معامل ارتباط جاما = ٢٨٩ ،) ومن المهم أيضا أن نلاحظ أن الموظفين الذين ليس لديهم وظيفة ثانية كانوا أكثر انتاجية من هؤلاء الذين لديهم وظيفة ثانية كما تم قياس ذلك بواسطة مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٢٢ ،) .

ويعتبر ميل الأفراد إلى القلق بسبب الظروف النسقية من الجوانب التي تستحق الاهتمام لكونها هامة بالنسبة لاتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير . فقد كان الارتباط قويا بين السلطة غير الكافية والشعور بأن التوتر بين البيروقراطية والجماهير يرجع إلى خطأ البيروقراطية على سبيل المثال وفق (معامل ارتباط جاما = ٣١٩ ،) وقد حدث نفس الميل بين الأفراد الذين شعروا أن مهاراتهم ليست كافية لوظائفهم .

اعتبارات أخرى

بالاضافة إلى المتغيرات التي عرضنا لها سابقا ، فقد صيغت الانتاجية في جداول مركبة مع متغيرات أسلوب التجنيد والدين . ومع ذلك فقد اتضح أن هذه المتغيرات لا علاقة لها بالأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية .

موجز واستنتاجات

لقد بدأ هذا الفصل بثلاثة أسئلة رئيسية : ١ - ما هي المجالات التي تمتلك فيها البيروقراطية مستويات عالية من القدرة السلوكية ؟ ٢ - ما هي العوامل المرتبطة بالمستويات العليا للقدرة السلوكية ؟ ٣ - كيف يمكن تقوية أو دعم القدرة السلوكية ؟ وفي حين أنه ينبغي أن ينتظر الفحص الشامل لهذه الاسئلة الفصل التالي ، فإن تحليل الفصل الحالي يفترض الملاحظات التالية :

ذوو الدرجة العالية من الانجاز

- ١ - تركزت الانتاجية في المستويات العليا للبيروقراطية ومع ذلك فقد كان الموظفون من المستوى المتوسط وفقا لبعض المقاييس أكثر انتاجية من كبار الموظفين . ويعتبر أدنى مستويات البيروقراطية بوضوح أدناها أنتاجية ومع ذلك فليس المقصود من هذه التمييزات تأكيد أى من مستويات البيروقراطية بصفة خاصة أكثرها انتاجية .
- ٢ - تركزت الانتاجية بين موظفى المستوى الادارى الأعلى في الجماعة العمرية بين ٣٩ سنة وبين ٥٥ سنة أما بين موظفى المستويات الادارية المتوسطة والدنيا ، فإن عمر الموظفين الأكثر انتاجية كان صغيرا .
- ٣ - هناك افتراض ما يؤكد أن الموظفين المنتجين من المستويات البيروقراطية الدنيا والمتوسطة لا يستفاد منهم بصورة فعالة . وليس هناك بالتأكيد مؤشر على أن الموظفين المنتجين من المحتمل بدرجة أكثر أن يكونوا قد حصلوا على تدريب أجنبى أكثر من نظرائهم الأقل انتاجية .
- ٤ - يتركز التجديد في صياغة القرار في المستويات العليا للبيروقراطية .
- ٥ - يتنوع التجديد الاجتماعى ، والمرونة ، واحترام الجماهير في حدود ضيقة حينما يربط في جداول مركبة مع عديد من المتغيرات المستقلة وتفترض هذه النتيجة أن الاتجاهات نحو التجديد الاجتماعى ، والمرونة واحترام الجماهير لها جذورها العميقة في الثقافة المصرية ومن ثم فقد يكون من الصعب للغاية تغييرها .

خصائص المستوى العالى من الانجاز

- ١ - يعتبر التعليم هو المتغير المستقل والمتحكم والمؤشر على الانتاجية والتجديد في صياغة القرار . وقد ظهرت برامج التدريب المحلية والأجنبية باعتبارها تؤثر على الانتاجية والتجديد . ومع ذلك تختلف هذه العلاقة حينما تؤسس الجداول المركبة بين مؤشرات الانجاز والتدريب إذا ما ضببطت بواسطة المستوى التعليمى .
- ٢ - أن الموظفين الأكثر انتاجية وتجديدا إما أنهم يفضلون الاعلام الأجنبى على الاعلام المحلى ، أو يؤسسوا توازنا بين الاعلام المحلى والأجنبى .
- ٣ - يبدو أن بيئة مجمع الملونيوم أكثر تسليما للانتاجية والتجديد في صياغة القرار من بيئات وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية . إذ تختلف بيئة العمل في مجمع الملونيوم عن بيئة العمل في الوزارات الأساسية في أربعة مجالات هي : ١ - أن بيئة الجماعة أكثر ايجابية ، ٢ - أن الاتصالات بين الرؤساء والرؤوسين أكثر انسيابية (برغم الرغبة القوية لموظفى مجمع الملونيوم لتركيز السلطة) ٣ - تدعمت معنويات موظفى مجمع الملونيوم بالشعور بأنهم قد رقوا في الوقت المناسب وأن اجراءات الترقية عادلة ، ٤ - أن موظفى مجمع الملونيوم قد جندوا إلى حد كبير من المناطق الريفية ومن ثم لم يكونوا معارضين للعمل في البيئة الريفية .

المراجع

- (١) يعتبر معامل ارتباط جاما نوعا من التقليل الاحصائي لخطا المستوى الترتيبي ، انظر الفصل الثالث ، الاشارة الثانية .
- (٢) Frederick Herzberg, The Managerial Choice (Homewood, Ill. : Dow Jones - Irwin, 1976).
- (٣) شطب الافراد الذين قرروا أنهم لم تكن لديهم الفرصة للتفاعل مع الجمهور من تحليل الاهتمام بالجمهور .
- (٤) انظر ص ٣٦ الفصل الثاني
- (٥) لم تقدم معاملات الارتباط للمعطيات المتعلقة بالمستوى الاسمي .
- (٦) Earl L. Sullivan, Women in Egyptian Public Life (Syracuse, N.Y.: Syracuse University press, 1986); Bent Hansen and Samir Radwan, Employment Opportunities and Equity in Egypt (Geneva : International Labor Office, 1982).
- (٧) بالاضافة الى مناقشة قيم الجنس والعمل الموضحة في الفصل الثالث ، سوف تنشر بايجاز البيانات المتعلقة بالاختلافات الدينية والنوع المتصلة بالسلوك الاجتماعي والثقافي للمستجيبين في مشروع الاهرام ، في اوراق قاهرية ، لم يحدد العنوان بدقة حتى الآن .
- (٨) Daniel Lerner, The Passing of Traditional Societies (Glencoe, ILL. : Free Press, 1958).
- (٩) Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, New York : Macmillan, 1947).
- (١٠) Paul Hersey and Ken Blanchard, Management of Organizational Behavior, Forth ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1982).
- (١١) Perry M. Smith, Taking Charge (Washington, D.C. : National Defense University Press, 1980).

**الفصل
الثامن**

**موجز واستنتاجات
وتوصيات**

ولدت فكرة هذا البحث نتيجة لليقين بأن البيروقراطية المصرية ربما تكون هي الفاعل الوحيد والأكثر أهمية في اندفاع مصر نحو التنمية الاجتماعية الاقتصادية . فإذا لم تستطع البيروقراطية المصرية أن تلعب - أولم ترغب في ذلك - دورا حاسما في العملية التنموية ، فإن التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر سوف تتباطأ وتلكأ في أحسن الأحوال . وحينئذ تساءلت الدراسة عن مدى قدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دورا ديناميا في التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى ؟

وقد أستند تقدير قدرة البيروقراطية المصرية إلى أربعة أبعاد رئيسية للعملية البيروقراطية : البناء البيروقراطى ، السلوك البيروقراطى ، البيئة البيروقراطية ثم العلاقة بين البيروقراطية والجمهور ، ومن بين هذه العناصر تم فرض تأكيد واضح على البعد السلوكى للقدرة البيروقراطية . وقد عكس هذا التأكيد وجود تحليلات ممتازة لبناء البيروقراطية في مصر والبيئة البيروقراطية قدمه كل من الأيوبى يوسف وآخرون .

وقد كانت الأساليب المنهجية لهذه الدراسة كثيرة ومتنوعة ، فقد اعتمد تحليل البناء البيروقراطى والبيئة البيروقراطية واتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية بقوة على الأعمال المنشورة ، مثل رسائل الدكتوراة ومقالات الصحافة المصرية ، والمقابلات التى أجريت بهدف الحصول على معلومات ، تلك التى أجريت مع عدد كبير ومتنوع من الدارسين ، والموظفين الحكوميين ، ورجال السياسة . وقد نتهم أيضا بالإهمال إذا لم نسلم بالقيادة البحثية لعليلة ، والملاحظة بالمشاركة التى قام بها كل من على ليلة ، والسيد يسين والأعضاء الآخرون من فريق البحث وقد اعتمد تحليل السلوك البيروقراطى على نتائج بحث بالعينة أجرى على عينة بلغت ٨٢٦ موظفا مصرية خلال ربيع عام ١٩٨٢ وقد وصفت تفاصيل اجراء المسح فى الفصل الثانى .

وتتمثل أهداف هذا الفصل الأخير فى الأهداف التالية :

١ - تلخيص نتائج المسح ٢ - الوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات فيما يتعلق بالقدرة البيروقراطية الحالية للبيروقراطية المصرية ، ٣ - أن نوصى - فى حدود البيانات التى بين أيدينا . بمجموعة من الاستراتيجيات لزيادة القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

تلخيص النتائج

لقد تمثل أحد الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة في تقديم تقدير أساسى وامبيريقى لأربعة أبعاد للسلوك البيروقراطى المطلوب للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية وهى : الدافع ، المرونة ، التجديد ، واحترام الجمهور . ومن المشكوك فيه أن تقدم التقديرات الامبيريقية التى يسرتها دراسة الأهرام أى مفاجآت لدارسى البيروقراطية المصرية أو الحكومة المصرية . فقد أكدت النتائج ، فى الحقيقة انتقادات البيروقراطية المصرية التى ظلت تظهر لوقت طويل فى الصحافة المصرية . ومع ذلك ، فلم يكن هدف تقدير القدرة البيروقراطية أن تقدم المفاجآت . بل تمثل الهدف فى تقديم تقدير امبيريقى للسلوك الذى ينبغى تغييره إذ أردنا للبيروقراطية المصرية أن تلعب دورا رئيسيا فى العملية التنموية . فالظنون التى لاتؤيدها المعطيات الامبيريقية تشكل أساسا ضعيفا للإصلاح .

الدافع والانتاجية

يتضمن الدافع كما تحدده هذه الدراسة بعدين رئيسيين : الانتاجية والدافعية وتعتبر أهمية الانتاجية والدافعية بالنسبة للقدرة التنموية مسألة واضحة لا تتطلب تفصيلا أكثر فى هذا المجال .

وفى أفضل الأحوال يعتبر تقدير انتاجية الموظفين البيروقراطيين ممارسة ذاتية . وقد تمثل المدخل الأكثر إقناعا لتقييم الانتاجية البيروقراطية ، ومن وجهة نظر فريق البحث فى قياس الرضاء الوظيفى للانتاجية الذى أسسه هيرزبرج وقام باختباره امبيريقيا ، وقد قمنا بوصف تفاصيله بقدر من الإطناب فى الفصل الثالث . وبالإضافة إلى امتلاكه لمعايير امبيريقية ، يعتبر مقياس الرضاء الوظيفى مقياسا محررا من الأحكام القيمة وقد طبق بسهولة فى سياقات قومية متقاطعة ومتنوعة وعلى هذا النحو ، فقد تم تبنيه باعتباره المقياس الأول الذى استخدمته هذه الدراسة لقياس الانتاجية وقد تم استكمال مقياس الرضاء الوظيفى للانتاجية بواسطة مؤشرين إضافيين للانتاجية هما : مؤشر المرجعية المهنية ومؤشر قيمة العمل . ولم يكن للمقاييس التكميلية للانتاجية أية قواعد للمقارنة .

وبغض النظر عن المقاييس التى استخدمت فقد أظهرت البيروقراطية المصرية مستويات للانتاجية كانت منخفضة بصورة واضحة (الجدول رقم ٣/٣) وعلى سبيل المثال فاستنادا إلى مقياس الرضاء الوظيفى للانتاجية اقتربت المستويات المصرية من نحو ٥٠ ٪ أقل من المستويات المناظرة للموظفين كذلك إلى مستويات . وقد أشارت المقاييس التكميلية للانتاجية كذلك إلى مستويات الانتاجية المنخفضة وحينئذ فبغض النظر عن أسلوب قياسها فإن مستوى انتاجية البيروقراطيين المصريين يؤكد أنه من غير المحتمل أن تلعب البيروقراطية المصرية دورا ديناميا أو حتى دورا قويا فى العملية التنموية .

وقد ركز المكون الثانى (للدافع) على القيم الحافزة للبيروقراطيين المصريين فإتساقا مع انجاز هيرزبرج أكد التحليل على أن المكافآت المالية من غير المحتمل أن تكون كافية وحدها لتحقيق أكثر من زيادات هامشية فى الانتاجية . وقد كانت الهيبة إلى حد كبير من بين القيم الحافزية الستة التى تم فحصها (المال ، الهيبة ، البيئة الحضرية ، الأمان ، السهولة ، القرب من الأقارب) هى القيمة الحافزية الوحيدة ، والأكثر فاعلية ، كما تجلى ذلك من خلال استجابات عينة البحث ووفقا لذلك ، فقد افترض أن بعد الهيبة أو المكانة من الأبعاد التى ينبغى أن تضاف إلى أى برامج حافزية فى المستقبل .

المرونة

وتعتبر المرونة البيروقراطية بعدا جوهريا بالنسبة للقدرة التنموية لاية بيروقراطية حيث تعظم المرونة قدرة البيروقراطية على الاستجابة الفورية والفعالة لحاجات الجماهير . وبانجازها لذلك فإنها تقوى العلاقة بين الجماهير والحكومة وترفع من ثقة الجمهور فى الجهاز البيروقراطى ومن ثم تعاونه معه . وفضلا عن ذلك تقلل المرونة البيروقراطية من الفاقد عن طريق تحسينها لكل لكل من توزيع الموارد النادرة وتأكيد التأزر بين الجهود البيروقراطية .

وقد ركز تحليل المرونة البيروقراطية على عمليتين متصلتين هما : رغبة كبار الموظفين لتفويض السلطة والرغبة المناظرة للموظفين الرؤوسين فى تحمل المسئولية وفيما يتعلق بكلتا العمليتين أثبت المستجيبون أنهم على درجة عالية من عدم المرونة . إذ يحاول «عظم كبار الموظفين تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم ، فى مقابل سعى معظم الرؤوسين إلى تجنب تحمل المسئولية . وبرغم عدم توافر المعايير المقارنة لهذا النوع من السلوك ، فإن حجم النسب المثوية المتضمنة يؤكد أن جمود البيروقراطية المصرية يعوق بشدة قدرتها على أن تلعب دورا أساسيا فى العملية التنموية .

التجديد

إذا أرادت مصر أساسا اقتصاديا واجتماعيا فعالا من أجل أجيال المستقبل فإنه من الضرورى أن تقدم البيروقراطية حولا جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة . تلك المشكلات التى تدفع المجتمع المصرى تدريجيا إلى حافة اليأس ، فلم تعد تصلح ببساطة استراتيجيات استهلاك الوقت فى التأجيل والحركة العشوائية فى كل اتجاه .

ونظرا لافتقار الاجراءات والمعايير التى تصلح لتقدير التجديد البيروقراطى اقتربت هذه الدراسة من الموضوع من خلال منظورين : الأول ، حيث طلب من كبار الموظفين أن يقدروا مستويات التجديد عند رؤوسيههم . ومن خلال الثانى تم تعريض

المستجيبين على كل المستويات لمؤشر « التجديد في صياغة القرار » ومؤشر التجديد الاجتماعي »

وقد أشارت كل مقاييس التجديد إلى أن التجديد لم يكن العنصر الأقوى في البيروقراطية المصرية حيث أظهر قليل من الموظفين الذين تم بحثهم ميولا قوية نحو التجديد الاجتماعي .

احترام الجماهير

تتضمن معظم الأنشطة البيروقراطية مباشرة وغير مباشرة ، التفاعل مع الجماهير . فكلما وثقت الجماهير بدرجة أكثر في البيروقراطية واحترامها وتعاونت معها كلما كان من السهل على البيروقراطية أن تحقق أهدافها .

وللبيروقراطية المصرية ، كما ناقشنا ذلك باستفاضة في الفصل الثاني - تاريخ طويل من العدائية مع الجمهور المصري . وقد قدرت هذه الدراسة مشكلة العلاقة بين البيروقراطية والجماهير من منظور البيروقراطية . وبرغم أننا نحتاج لمسح اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية ، إلا أن ذلك كان خارج نطاق المشروع الحالي . وحسب الافتراض المتعلق لذلك ، أشارت النتائج إلى وجود فجوة ظاهرة في العلاقة بين البيروقراطيين وبين المتعاملين معهم من الجماهير وتستند « فجوة العلاقة » هذه - من وجهة نظر البيروقراطية - إلى حد كبير إلى عجز الجمهور أو عدم رغبته في فهم دور الموظفين البيروقراطيين والقيود التي يعملون في ظلها وتعتبر الرغبة المحمومة من قبل الجماهير لاستخدام الوسيلة كوسيلة لتحقيق أهدافها من بين المكونات الهامة لهذا النوع من عدم الفهم . وفي محاولة تقدير اللوم بسبب انتقاد العلاقة الودية بين البيروقراطية والجمهور ، أشارت نسبة ٧٥ ٪ من المستجيبين إلى أن الخطأ يقع في جانب الجماهير . ويشير ذلك إلى أنه من غير المحتمل أن تتخذ البيروقراطية الخطوة الأولى لبناء علاقة أقوى وتعاون أكبر بين البيروقراطية والجماهير .

تفسيرات السلوك البيروقراطي في مصر

تمثل الهدف الأساسي الثاني لهذه الدراسة في فحص الجذور الكامنة للسلوك البيروقراطي في مصر . لماذا يصبح البيروقراطيون المصريون كسالى Lethargic وجامدين Inflexible ، وغير مجديدين Noninnovative وعلاقتهم ضعيفة بالجماهير ؟ إذ ينبغي أن تسبق الأجابة على هذا السؤال أية جهود جادة للأصلاح البيروقراطي . حيث ينبغي أن تقدم هذه الاجابة أيضا الأساس لنقل التكنولوجيا البيروقراطية داخل البيروقراطية المصرية . فمن السهل إلى حد بعيد أن نبني استثناء إلى تكنولوجيا بيروقراطية قائمة عرفت بفاعليتها في البيئة المصرية أكثر من استيراد تكنولوجيا يتم تعديلها أو تكييفها ، وفق بيانات اجتماعية وسياسية مختلفة تماما . وتحتوى الجهود لفحص جذور السلوك البيروقراطي في مصر على عدة أبعاد :

- ١ - تحليلات الباحثين ، التقارير الصحفية ، الرسائل العلمية ذات الصلة بالبيروقراطية المصرية ، الحكومة المصرية والمجتمع المصرى ، والثقافة المصرية .
- ٢ - المقابلات الحرة مع باحثين وموظفين مهتمين بأسباب المحن البيروقراطية في مصر .
- ٣ - بعض عناصر الاستبيان التى تطلب من المستجيبين من كبار الموظفين تقييم مدى ملاءمة تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمها الباحثون وغيرهم .
- ٤ - تحليل بيانات المسح الذى أجرته هذه الدراسة .

التفسيرات النظرية للسلوك البيروقراطى فى مصر .

تقع تفسيرات السلوك البيروقراطى التى وجدت فى المصادر الثانوية والمقابلات فى خمس فئات : التفسيرات النسقية والتفسيرات السيكولوجية ، والتفسيرات الثقافية ، وتفسيرات ديناميات الجماعة وتفسيرات ديناميات الاشراف والرئاسة . وقد ركزت التفسيرات النسقية على المرتبات ، الحوافز ، الصرامة ، سياسات التوظيف ، العمالة الفائضة ، مستويات المهارة المنخفضة وبعض المشكلات البنائية الأخرى التى عرضنا لها فى الفصلين الأول والثانى . وقد أكدت التفسيرات السيكولوجية على الشعور بعدم الأمان ، الاغتراب ، لامبالاة الموظفين المصريين . بينما أكدت التفسيرات الثقافية بدورها على الطبيعة السلطوية للعائلة المصرية ، والتأكيد التقليدى على التوافق بدلا من التجديد والكراهية المتبادلة - ذات الجذور التاريخية - بين الحكام والمحكومين . وقد ركزت التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة وديناميات الرئاسة والاشراف على افتقاد الدعم الشخصى المتبادل للسلوك البيروقراطى داخل البيروقراطية .

ومن المهم أن نلاحظ أن التفسيرات السابقة ، تختلف بصورة ملحوظة من مصدر إلى آخر . إذ تميل المقابلات الحرة وغير الرسمية مع كبار الموظفين ، وكذلك الصحافة المصرية إلى التأكيد على التفسيرات النسقية للسلوك البيروقراطى . بينما تركز نظرية العلوم الاجتماعية الغربية على التفسيرات الثقافية والسيكولوجية ، وقد أكدت أدبيات الادارة العامة الحديثة على المشكلات المتعلقة بديناميات الجماعة وديناميات الرئاسة أو الاشراف .

تفسيرات كبار الموظفين للسلوك البيروقراطى المصرى

يعتبر فهم الأسلوب الذى يفسر به كبار الموظفين عيوب البيروقراطية هاما لسببين على الأقل . الأول : لأن كبار الموظفين يعيشون بشكل يومى مع مشكلات البيروقراطية فهم قريبون للغاية من المشكلات أكثر من الملاحظين لها من الخارج . والثانى : أن كبار الموظفين سوف يصبحون فى النهاية الأفراد المنوط بهم تنفيذ الاصلاحات البيروقراطية وهم إلى حد بعيد أكثر ميلا لتنفيذ الاصلاحات التى تلائم قناعاتهم أكثر من ميلهم للاهتمام بمفاهيم الباحثين المجردة . ومن الواضح تماما ، أن التفسيرات التى يشترك فيها كل من كبار الباحثين وكبار الموظفين ، من المحتمل أن تكون لها مصداقية عالية عن التفسيرات التى تعكس وجهة نظر واحدة .

وتعتبر تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمها كبار الموظفين ذات أهمية لاعتبارين . الأول : سلم ٥٠ ٪ من كبار الموظفين الذين طبق عليهم البحث أن كل تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمتها الأدبيات البحثية تعتبر محددات هامة للسلوك البيروقراطى فى مصر وذلك يدعم رأى القائل بأن المشكلات التنموية التى تواجه البيروقراطية المصرية من غير المحتمل أن تحل بقرار سريع قبل قرار زيادة المرتبات . وتتمثل القضية الثانية موضع الاهتمام فى أن كبار الموظفين الذين تم تطبيق البحث عليهم اعتقدوا أن العوامل النسقية تعتبر المحددات الأكثر أهمية للسلوك المعوق وظيفيا ، وهو السلوك المنتشر بين موظفيهم برغم تسليمهم بتعقد العملية السلوكية . ومن وجهة نظرهم فإن الزيادات الجوهرية فى مستويات المرتبات والمهارات من الممكن أن تؤدى إلى زيادات هامة فى القدرة البيروقراطية . وقد يبدو واضحا من هذا الاتجاه أن الاصلاحات النسقية من المحتمل إلى حد بعيد أن تحصل على دعم كبار الموظفين بدرجة أكثر من الاصلاحات التى تؤكد على عوامل مثل ديناميات الجماعة أو ديناميات الرئاسة والاشراف . وتتصل بالقضية الأخيرة بصفة خاصة تلك النتائج التى تؤكد على أن كبار الموظفين قد اظهروا بأنفسهم رفضا كاملا لتفويض السلطة لمؤسسيهم وهو الرفض الذى يدعمه الخوف من احتمالية أن يساء مؤسوسهم استخدام السلطة التى فوضت اليهم . واستنادا إلى ذلك من الواضح أن كبار الموظفين يعتبرون جزءا من المشكلة .

تفسيرات السلوك البيروقراطى المستندة إلى معطيات البحث

- لقد صممت معطيات البحث التى عرضنا لها فى الفصل السابع لـ
- ١ - تؤكد على تلك العناصر داخل البيروقراطية . تلك التى تؤدى إلى حدوث مستويات عالية من القدرة البيروقراطية .
 - ٢ - تقدم اختبارا امبيريقيا لتفسيرات السلوك البيروقراطى التى عرضنا لها سابقا .

وبالنظر إلى تحديد أكثر عناصر البيروقراطية المصرية انتاجية ، يؤكد التحليل المقدم فى الفصل السابع على أن موظفى المستويات البيروقراطية العليا والمتوسطة كانوا أكثر انتاجية إلى حد بعيد ، وأكثر تجديدا فى صياغة قراراتهم من موظفى المستوى الادارى الأدنى . ومن الواضح أن المستوى الأدنى فى البيروقراطية يعتبر أقل المستويات انتاجية فى هذا الجهاز الكسول . إذ تتزايد الانتاجية والتجديد فى صياغة القرار بتزايد السن ، ولكن فى حدود هذا المتغير فقط . حيث نجد أن أكثر الأفراد انتاجية على مستوى كبار موظفى البيروقراطية يكونون فى الجماعة العمرية بين ٣٩ - ٥٥ سنة . أما الأشخاص المنتجون فى المستويات الادارية المتوسطة والدنيا للبيروقراطية فقد كانوا أصغر بصورة واضحة بحيث يفترض ذلك أن الأفراد المنتجين يفقدون اهتمامهم بعملهم إذا تأخر تقدمهم (ترقيهم) طويلا . وقد وجدنا أيضا أن أكثر الأشخاص انتاجية وتجديدا كانوا أيضا هم الأكثر تعليما بين نظرائهم برغم أن التعليم فى حد ذاته ليس ظرفا ضامنا للانتاجية وأخيرا فإنه ينبغى أن يلاحظ أن بيئة

مجمع الألومنيوم قد برهنت على أنها أكثر ملاءمة للانتاجية والتجديد في صياغة القرار من بيئات وزارة الصناعة ووزارة الشؤون الاجتماعية .

ومن النتائج ذات الأهمية الخاصة تلك التي تؤكد على أن الانتاجية والتجديد في اتخاذ القرار يبديان تنوعا واضحا عبر المستويات الوظيفية والوحدات الوظيفية ، والسن ، وفئات التعليم . بينما نجد أن التجديد الاجتماعي ، والمرونة واحترام الجماهير كأبعاد للقدرة البيروقراطية واحدة ومنخفضة في العادة عبر مختلف المستويات البيروقراطية . وقد أكد التحليل الأعرق لعناصر الانتاجية وصياغة القرار أنها تمثل أبعاد السلوك البيروقراطي التي يمكن اكتسابها بسهولة ويمكن تأكيدها بواسطة التعليم والتدريب بالقدر الذي تكون فيه ضعيفة الجذور في الثقافة المصرية مقارنة بالسلوكيات الأخرى موضع الاهتمام . وعلى العكس نجد أن مقاومة الموظفين المصريين للتجديد الاجتماعي وعدم مرونتهم له جذوره داخل الثقافة المصرية ووفقا لذلك فقد افترضنا أن يكون سهلا للغاية تحقيق زيادة في الانتاجية أو التجديد في صياغة القرار أكثر من قدرتنا على تحسين مرونة البيروقراطية أو تحسين علاقتها مع الجماهير . وقد تأكد هذا الاستنتاج بصورة أعمق من خلال تحليل العادات الاعلامية للبيروقراطيين المصريين وهو التحليل الذي وجد أن الموظفين المصريين موجهون محليا من حيث استهلاكهم الاعلامي .

اختبار التفسيرات النظرية لسلوك البيروقراطي

كما نتذكر ، تقع التفسيرات النظرية لسلوك البيروقراطي في خمس فئات : التفسيرات النسقية ، التفسيرات السيكولوجية ، التفسيرات الاجتماعية الثقافية ، التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة . والتفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والأشراف .

- التفسيرات النسقية : تؤثر المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطي في مجالين . الأول : كان الموظفون ذوو المهارات الوظيفية الكافية أكثر ميلا لأن يكونوا أكثر انتاجية ومرونة ، ولديهم احترام للجماهير من الموظفين الذين وجدوا أن مهاراتهم ليست كافية وقد انعكست العلاقة بين المهارة الوظيفية والانتاجية أيضا على العلاقة بين المستوى التعليمي والقدرة البيروقراطية ، وهي العلاقة التي عرضنا لها سابقا . ومع ذلك ، فمن المهم بصفة خاصة أن نلاحظ التأثير المحدود لبرامج التدريب على الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية حينما يتم ضبط تأثير برامج التدريب بواسطة متغير التعليم .

والثاني : أن الأفراد الذين شغلوا وظيفة ثانية كانوا أقل انتاجية من الأفراد الذين لم يضعفوا طاقاتهم بواسطة وظائف ثانية . وإذا كانت مستويات المرتبات هي التي تجبر الموظفين على شغل وظائف ثانية - وهو ما يفعلونه فعلا - فإن المكافأة المنخفضة للموظفين المصريين من شأنها أن تضعف الانتاجية . ومن الصعب أن ترى كيف يمكن للحكومة المصرية أن تفرض تحريما على شغل الموظفين لوظيفة ثانية

حتى الآن في الوقت الذي لا تقدم فيه لموظفيها أجورا كافية ، ولا تناقض هذه النتيجة تحليل علاقة الأجور بالانتاجية كما عرضنا له في الفصل الثالث : وهو التحليل الذي يفترض أن مستويات الأجور من غير المحتمل أن تزيد الانتاجية بمجرد وصولها إلى مستويات كافية . غير أن بناء المرتبات الحالي في البيروقراطية المصرية ليس كافيا .

وقد كان للأبعاد النسقية الباقية التي درست بواسطة الدراسة الحالية تأثير محدود على الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية ومع ذلك ينبغي التنبيه إلى أن مجموعة قليلة فقط من العوامل النسقية هي التي تعرضنا لها بالتحليل . حيث ركز التحليل الحالي أيضا على العلاقة بين العوامل النسقية والسلوك البيروقراطي وليس على التأثير الكلي للعوامل النسقية على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . وكما لوحظ في الفصلين الأول والثاني ، يعتبر تأثير العوامل النسقية على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية كبيرا في الحقيقة .

- **التفسيرات السيكلوجية :** أكدت التفسيرات السيكلوجية للسلوك البيروقراطي على ثلاثة موضوعات هي الاغتراب ، وعدم الاحساس بالأمان ، والحوافز . وقد أكدت التقييمات التي قام بها كبار الموظفين أن عدم الاحساس بالأمان يعتبر مصدرا أساسيا للقدرة البيروقراطية المنخفضة أكثر من الاغتراب . وقد أظهر كبار الموظفين أنفسهم إحساسا واضحا بعدم الأمان كذلك .

وقد أكدت تقييمات الزملاء أن الموظفين المصريين أكثر جبنا Timid من كونهم كسالى وبرغم ذلك ، أكدت هذه التقييمات أيضا أن قلة من الموظفين المصريين هي التي قد تخرج عما هو معتاد لأداء العمل . وإذا لم يكن الموظفون مغتربين فهم سلبيون بصورة واضحة

وقد ركز العنصر السيكلوجي الرئيسي لهذه الدراسة على قيم الحوافز . حيث وجدت الدراسة أن الأفراد الذين تحفزهم الهيبة والنقود من الواضح أنهم أكثر انتاجية من الأفراد الذين تحفزهم الرغبة في الأمان أو العمل في بيئة حضرية أو السعي من أجل الوظيفة . وقد برزت الهيبة باعتبارها العامل الدافعي المسيطر عند كل أفراد العينة على كل المستويات .

- **التفسيرات الثقافية :** أكدت التفسيرات الثقافية للسلوك البيروقراطي أن أنماط الاستخفاف والتسلطية التي تميز سلوك البيروقراطية المصرية تمثل امتدادا مباشرا لأنماط الاستخفاف والتسلطية الموجودة في ثقافة العائلة المصرية .

وفي حين أنه لم تتم دراسة المؤشرات الثقافية بواسطة عناصر محددة في الاستبيان ، فإن معظم أبعاد التحليل قد دعمت بصورة غير مباشرة وجهة النظر التي تذهب إلى أن المتغيرات الثقافية كانت هي المحددات الأساسية للسلوك البيروقراطي .. وقد اتضحت هذه القضية من النتائج التي تؤكد أن الانتاجية والتجديد في صياغة القرار - وهما بعدا السلوك البيروقراطي اللذان تأثرا بدرجة أكثر مباشرة بواسطة التعليم والقوى الخارجية الأخرى - كانا مرتبطين بدرجة محدودة بواسطة المعايير الثقافية التقليدية وعلى العكس من ذلك ، نجد أن المرونة والتجديد الاجتماعي يميلان لأن يكونا مرتبطين بالثقافة ويتأثر بدرجة محدودة التعليم والتدريب .

ـ التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة : تؤكد التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة وثقافة الجماعة على أن معايير الجماعة داخل البيروقراطية المصرية تضعف الانجاز عن طريق التأكيد على الانتاجية المنخفضة ، وإعادة دعم التضامن البيروقراطي في مواجهة مطالب كل من الحكومة والجماهير . وقد وجهت معايير الجماعة بواسطة مقياس ديناميات الجماعة . وقد كانت الارتباطات بين مقياس ديناميات الجماعة ومؤشرات القدرة البيروقراطية جديدة بالاحترام وفقا لثلاثة أبعاد . الأول أن تقييمات الزملاء كانت ايجابية عموما ، مؤكدة الافتراض الخاص بمستوى التضامن العالي داخل ثقافة البيروقراطية المصرية . والثاني كانت الاختلافات في تقييمات الزملاء بالنظر إلى فئات العمر ، والنوع والمستوى الوظيفي معدومة في الحقيقة وهي النتيجة التي تؤكد أيضا على تماثل الثقافة البيروقراطية . وفي الثالث نجد أن تقييمات الزملاء الايجابية اتجهت إلى الارتباط عكسيا بصياغة القرار المحدد والمرونة واحترام الجماهير . إذ قد يبدو أن الأفراد المجددين والذين يميلون إلى احترام الجماهير يسبحون ضد معايير الجماعة . حيث لا تتصل معايير الجماعة - كما تم قياسها بواسطة مقياس ديناميات الجماعة - بالانتاجية .

ـ التفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والاشراف : ركزت التفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والاشراف وعلاقتها بالقدرة البيروقراطية على العلاقة أو التفاعل بين الرؤساء والمرؤوسين . وقد وجه اهتمام خاص الى انفتاح العلاقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس ، ومستوى الدعم الايجابي الذي يمنحه الرؤساء للمرؤوسين .

وكما ناقشنا سابقا ، يركز كبار الموظفين المصريين السلطة في ايديهم ، وهم يرفضون تفويض السلطة ، وهم لا يثقون في مرؤوسيههم . وإذا سلمنا بهذه الظروف فنحن نتوقع مستويات متدنية للغاية فيما يتعلق بالتفاعل غير الرسمي بين الرؤساء والمرؤوسين . وفي الحقيقة يركز الموضوع الرئيسى للتفاعل غير الرسمي بين الرؤساء والمرؤوسين والرؤساء في الحصول على شفاعاة أو نفوذ الرؤساء في التعامل مع المشكلات الحكومية (الواسطة) وقد تبدو أنماط التفاعل هذه على أنها لحساب دعم العلاقات بين الزبون وصاحب العمل Patron - client أكثر من كونها مكافأة نزيهة للانجاز الوظيفي .

وفيما يتعلق بالدعم الايجابي ، اشارت البيانات إلى أن تلك المستجيبين من المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة لم يعرفوا هل تحدث رؤساؤهم عنهم بصورة جيدة أم لا ؟

استنتاجات

١ - يتمثل الاستنتاج الرئيسى الذى يمكن الوصول إليه من هذه الدراسة فى ان البيروقراطية المصرية تفتقد التنمية لتوفير الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للسكان الذين يتوقع تضاعفهم خلال عقدين من الزمن . ويعتبر المستوى الحالى للخدمات الأساسية فى الحدود الدنيا من الكفاية . وسوف يؤدى أى انهيار أكثر لمستوى الخدمات الحالية إلى نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية أليمة .

فإذا أرادت مصر مواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية للعقد التالى فإن عليها إما أن تقوى القدرة التنموية لبيروقراطيتها أو تقدم الحوافز لقطاعها الخاص لكى يؤدى دورا فعالا فى العملية التنموية . وقد يمثل تنازل البيروقراطية المصرية عن مسئولياتها التنموية انتهاكا صارخا لتقاليد وأهداف مصر الثورية . وقد يجبر ذلك الحكومة المصرية على البحث عن الخلاص فى مياه مجهولة . وما زالت نتائج سياسة الانفتاح غامضة . فضلا عن ذلك فنحن نعرف القليل عن القطاع المصرى الخاص ، أو التفاعل بين القطاعين العام والخاص^(١) . وبصفة خاصة فليس معروفا امكانية وضع القطاع الخاص فى مرتبة أعلى بالنظر إلى الأبعاد العديدة للقدرة التنموية من القطاع العام . حيث نجد المناقشات الجارية حاليا فيما يتعلق بالقدرة التنموية للقطاع الخاص ذات طبيعة عاطفية وأيديولوجية إلى حد كبير . ومن ثم يصبح البحث المبيريقى حول هذا الموضوع مسألة ضرورية .

٢ - وتتمثل النتيجة الأساسية الثانية لهذه الدراسة فى أننا نجد جذور نقائص أو عيوب البيروقراطية المصرية كامنة فى الأوضاع الأشمل للحياة الاجتماعية والسياسية المصرية . ومن ثم سوف يصبح الإصلاح البيروقراطى المستقل عن الاعتبارات البيئية ذا فائدة محدودة ، وهى الحقيقة التى أوضحتها باستفاضة جهود الإصلاح فى العقود الثلاثة الماضية . فضلا عن ذلك فإن على القادة السياسيين أن لا يخدعوا انفسهم فى الاعتقاد بأن الهجوم الكلامى على البيروقراطية سوف يكون تعويضا عن ارتباكهم . إذ لا يشكل استخدامهم البيروقراطية باعتبارها كبش فداء اصلاحا بيروقراطيا ، إذ ينبغى على القادة السياسيين أن يحددوا للبيروقراطية أهدافها ، التى ينبغى أن تكون واضحة ومنظمة حسب أولوياتها ومدعمة طيلة الوقت . ينبغى عليهم أيضا أن يقدموا الدعم السياسى والمالى اللازم لتحقيق هذه الأهداف . وقبل كل شئ ينبغى أن يقرر القادة السياسيون هل تعتبر البيروقراطية وسيلة من أجل التنمية أو امتدادا لنسق الرفاهية ؟ إذ لا يمكنها النظر إلى البيروقراطية من كلتا الزاويتين .

وينبغى التسليم أيضا بأن سلوك البيروقراطيين المصريين يعتبر إلى حد كبير امتدادا للثقافة المصرية . فقد انتهك انفتاح البيروقراطية على الجماهير فى أعقاب ثورة ١٩٥٢ وتوجه الرفاهية للحكومة الثورية التوجه الطبقي للبيروقراطية ونشر فيها قيم الطبقات المتوسطة والشرائح الدنيا للطبقة المتوسطة . فضلا عن ذلك فقد أمن استمرار سياسة تعيين الخريجين فى فترة ما بعد الثورة انتشارا مستمرا وثابتا للثقافة الشعبية فى البيروقراطية . وكلما كانت الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية لها

جذورها في الثقافة المصرية الشعبية كان من الصعب امكانية تعديل هذه الأبعاد بدون تعديل مناظر للمعايير المصرية بصورة عامة .

وأخيرا تتحدد فاعلية البيروقراطية أيضا بثقة جمهورها فيها وتعاونها معها . ولقد كان من الانطباعات الهامة لفريق البحث ان اتجاهات الجمهور نحو البيروقراطية كانت ذات طبيعة سلبية ان لم تكن عدائية بصورة صريحة . ولقد وجدت هذه النظرة التعبير المتكرر عنها في مناشدة الرئيس مبارك للجماهير ان يثقوا في قدرة الحكومة المصرية على حل مشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية . وتحتاج إلى البحوث العاجلة لجمع المعطيات الامبيريقية حول اتجاهات الجمهور نحو البيروقراطية والاساليب التي يمكن بواسطتها تعديل هذه الاتجاهات بصورة أفضل .

٢ - وتتمثل النتيجة الثالثة لهذه الدراسة في أنه بينما تعتبر التغيرات البنائية في البيروقراطية عنصرا هاما في عملية الاصلاح البيروقراطي ، فإنها سوف تصبح ذات فائدة محدودة إذا لم تؤازرها تغيرات مصاحبة في السلوك البيروقراطي . وعلى سبيل المثال فإن تحسين القنوات الرسمية للاتصالات سوف يؤدي إلى تحسين محدود في مرونة البيروقراطية مادام أن كبار الموظفين يسعون إلى تركيز السلطة في أيديهم ومادام كان الموظفون الرؤوسون رافضين تحمل المسؤولية . فإذا أراد كبار البيروقراطيين تعزيز سلطاتهم الشخصية فإنهم سوف يفعلون ذلك بغض النظر عن القواعد إذ لا يضمن مجرد تحسين المتطلبات البنائية للانجاز انها سوف توظف لغايات انتاجية وبتعبير احدي المأثورات الشعبية المنتشرة « يمكنك أن تقود الجمل إلى حيث المياه ، غير أنك لا يمكنك أن تفرض عليه أن يشرب منها » .

وبالمثل تؤكد البيانات ، أن التغيرات في بناء البيروقراطية قد تصبح ذات فائدة محدودة في تغيير سلوك البيروقراطيين المصريين وعلى سبيل المثال فمن غير المتوقع تماما أن تؤدي الزيادات المكتبية للأجور ، وبالمثل القرارات السريعة إلى إحداث تحسن ملحوظ في الانتاج أو التجديد أو المرونة أو احترام الجماهير . وأخيرا فإننا قد ننبه إلى أن الجهود لحل المشكلات السلوكية بحلول بنائية قد ينتهي بنا إلى خلق مشكلات جديدة وغير متوقعة فالجهود التي تستهدف تقليل الفساد عن طريق طلب توقيعات كثيرة قد تؤدي على سبيل المثال إلى تقليل الفساد ، وقد لا تؤدي إلى ذلك أيضا . غير أنها بالتأكيد سوف تؤدي إلى تفاقم وجمود وتعقد الاجراءات البيروقراطية ومن ثم تفرض عوائق جديدة في طريق المواطنين المصريين المفروض عليهم أن يتعاملوا مع البيروقراطية في كل لحظة من لحظات حياتهم اليومية .

ليس الهدف من التعليقات السابقة ان نقلل من أهمية الاصلاحات البنائية ذلك لأن الاصلاحات البنائية هامة وملحة . غير أنها ليست ببساطة العلاج الذي يعالج كل مشكلات البيروقراطية في مصر . فإذا نظرنا إلى الاصلاحات البنائية على هذا النحو فإننا قد نقلل من فاعليتها عن طريق تأسيس توقعات ليست واقعية .

التوصيات

لقد كانت استنتاجات هذه الدراسة عامة في طبيعتها ، وأكدت على السياق الاجتماعي والسياسي للإصلاح البيروقراطي ، وعلى العكس تركز التوصيات في هذا القسم الحالي على المعطيات الامبيريقية التي امدتنا بها الدراسة المسحية التي قمنا بها ، وهي البيانات التي يمكن الاستفادة منها في نطاق البيروقراطية بشكلها الحالي . وينبغي أن نكرر أن هدف الدراسة الحالية هو تقديم تقرير شامل لتأثير السلوك البيروقراطي على الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية . وقد كانت النتائج في هذا الصدد ذات دلالة وإن لم تكن شاملة . وهي تشكل نقطة البدء لبحث نحتاجه للتأكيد على أن إصلاحات البيروقراطية المصرية في المستقبل سوف تستند إلى أسس امبيريقية قوية . وتهتم التوصيات ذاتها بسبعة مجالات للإصلاح : الأجور والحوافز ، التعليم والتدريب ، التجنيد أو التوظيف ، تعيينات أو تحديدات الوظائف ، زيادة الاستفادة من الأفراد ذوي المستويات العليا من الانجاز ، توقيت الإصلاحات البيروقراطية ، وتحديد البحوث التي تحتاج إلى إجرائها .

الأجور والمرتبات

١ - ينبغي زيادة مستويات الأجور والمرتبات إلى الحد الذي تكون فيه قادرة على توفير مستوى ملائم من الحياة . وتعتبر هذه الخطوة ضرورية لجذب الأفراد المؤهلين والحفاظ عليهم . وهي ضرورية أيضا لتقليل التأثير السلبي للأجور غير الكافية على الانتاجية والأبعاد السلوكية الأخرى للقدرة البيروقراطية . وينبغي تحديد الأجر المناسب بواسطة بحث إضافي آخر .

٢ - بمجرد الوصول إلى مستويات ملائمة من المرتب ينبغي ربط الزيادات الإضافية في الأجور والمرتبات بقوة بالانجاز . إذ يمكن للحوافز المستندة إلى المكافأة أن تغير عقلية الرفاهية والرضاء الذاتي المتأصلة بعمق في ثقافة البيروقراطية المصرية .

٣ - ينبغي التأكيد على الحوافز المستندة إلى الهيبة : ينبغي أن ترتبط الحوافز المالية - إلى أقصى حد ممكن - برمز الهيبة الأكثر وضوحا . وبالإضافة إلى بروز الحوافز المستندة إلى الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية الأقوى بالنسبة للمستجيبين من عينة البحث ، فإن لها ميزة إضافية تتمثل في كونها تتفق مع الصورة الأوسع لقيم الثقافة المصرية وتدعم بواسطتها .

التعليم والتدريب

١ - يفترض التأثير الواضح لمستويات التعليم على الانتاجية وعلى التجديد في صياغة القرار أن يبدأ الإصلاح البيروقراطي عند مستوى التعليم الجامعي إن لم يكن قبل ذلك .

٢ - ينبغي إعادة النظر الشاملة في بناء ومضمون وإدارة برامج التدريب الحالية . وبصفة خاصة ينبغي أن تحتوى برامج التدريب على ما هو أكثر من تطوير المهارات واتقان الاجراءات . إذ ينبغي إعادة تنقيح برامج التدريب لكي تشتمل على المادة المتعلقة بالسلوك البيروقراطى ، وأهمية تأسيس العلاقة مع الجماهير .

٣ - ينبغي ربط انتقاء الموظفين للالتحاق ببرامج التدريب المتقدمة ، وبصفة خاصة برامج التدريب الأجنبية بالانجاز . إذ قد يساعد ربط التدريب بالانجاز على تأمين ضرورة تحديث مهارات الأفراد الأكثر انتاجية وتوسيعها . ويمكنها أيضا أن تؤدي دورها باعتبارها حافزا هاما يستند إلى الهيبة لتعظيم الانتاج ورفع مستواه .

التجديد

يتبنى أن يركز التجديد البيروقراطى على النوعية أو التأهيل . إذ يمكن أن يكفل التجديد المستند إلى الرفاهية أو الأسس المتدنية استمرار كسل وتبلد البيروقراطية .

تحديدات أو تعيينات الوظيفة

١ - ينبغي تعيين الأفراد - بأكبر قدر ممكن - في مجالات كفاءتهم .

٢ - ينبغي بذل كل الجهود لتوزيع الأفراد على المناطق الجغرافية حسب تفضيلهم إذ تؤدي اعباء الانتقالات الصعبة داخل مدينة القاهرة الكبيرة والمعقدة إلى التوتر والتعب . وينبغي أن نلاحظ أن مشكلات الانتقال تعتبر المصدر الأول للشعور بعدم الرضاء الوظيفى بين الموظفين الاناث .

وتلائم الاعتبارات الجغرافية بصفة خاصة الجهود الهامة التى تبذلها الحكومة المصرية للتخفيف من أفراد البيروقراطية في القاهرة . فمن المحتمل أن يقاوم الموظفون الذين سكنوا القاهرة منذ وقت طويل الانتقال إلى المراكز الحضرية في المحافظات . وإعادة التوزيع الجبرى - مكانيا - قد يحبط المعنويات البيروقراطية وقد يقلل الانتاجية . وعلى العكس تشير المعطيات المتعلقة بمجمع الألونيوم أن الأفراد الذين ينتمون إلى محافظات غير القاهرة يكون لديهم اعتراض محدود على العمل بالمحافظات ، ونوفقا لذلك ، فإنه يمكن رفع مستوى المعنويات البيروقراطية وربما القدرة البيروقراطية ، بالتعيين في وحدات البيروقراطية غير المركزية من الأفراد الذين ينتمون إلى الاقليم الذى تقع فيه هذه الوحدة .

تعظيم الاستفادة من الأفراد المفتجين

١ - ينبغي تبني الوسائل الأفضل لتحديد أفراد البيروقراطية ذوي الانتاجية العالية ، ودرجة المرونة العالية والذين لديهم ميل إلى التجديد واحترام الجماهير . ويمكن تحقيق ذلك باستبدال تقييمات الرؤساء بوسائل خارجية عادلة (تحريرية

أوشفوية) مصممة لتحديد الأفراد ذوي الدرجة العالية في مختلف مجالات القدرة البيروقراطية . وتؤكد عناصر استبيان هذه الدراسة فاعلية وملاءمة هذه الوسيلة . ويبدو أن مقياس قيمة العمل وعناصر التجديد ومؤشرات الانتاجية ملائمة بصفة خاصة لهذا المشروع . وينبغي أن يكون لهذه الوسيلة أساسها في الممارسة والثقافة المصرية . ومن ثم فإنها ينبغي أن تؤسس بواسطة علماء اجتماع مصريين بدلا من استعارتها ونقلها من الخارج مباشرة . ويمكن أن تستخدم أيضا وسائل ملائمة لأغراض التجنيد والتعيين .

٢ - ينبغي أن يحصل الأفراد الأكثر انتاجية على مكافآت رمزية ومالية متميزة . فسوف يؤدي منح الموظفين ذوي مستوى الانجاز العالي مكافآت متميزة إلى زيادة فائدتهم كنماذج لأداء الدور بالنسبة للموظفين في المراحل التكوينية لنموهم . وهي قد تدعم أيضا لجوهم إلى مقاومة الضغوط السلبية لجماعة العمل .

٣ - ينبغي بذل كل الجهود لتوزيع الأفراد ذوي الدرجات العالية على مختلف مؤشرات الانجاز في المواقع الوظيفية التي تعظم طاقاتهم ومهاراتهم . فذو الدرجة العالية من الانجاز لهم قيمتهم التي لا تجعلنا نفرط فيهم ببساطة .

٤ - ينبغي أن يحصل الأفراد الذين حصلوا على درجات عالية وفقا لمؤشرات الانجاز على فرص تفضيلية في برامج التدريب الأجنبية . وسوف يساعد هذا الانتقاء التفضيلي على تحقيق ثلاثة أهداف . الأول أنه سوف ييسر التدريب للأشخاص الذين من المحتمل أن يستفيدوا منه بدرجة أكثر . والثاني أنه سوف يساعد على دعم الأفراد الأكثر انتاجية والتسليم بهم استنادا إلى هويتهم . والثالث أنه سوف يعلى من قيمة الأفراد المنتجين ويعظم من قدرتهم على أن يجسدوا نماذج مشرفة لأداء الدور بالنسبة لصغار الموظفين .

٥ - ينبغي تبني برامج للتدريب السريع على العمل أو للترقية بالنسبة للدارسين وصغار البيروقراطيين الذين يحصلون على درجات عالية وفقا لمختلف مؤشرات الانجاز .

توقيت الإصلاح البيروقراطي

١ - ينبغي أن يركز الإصلاح البيروقراطي مبدئيا على المجالات التي يسلم كبار الموظفين فيها بالحاجة إلى الإصلاح ويدعمونه . وفي هذا الإطار فإن كبار الموظفين يكونون على وعى واضح بالحوافز التي يمكن أن تميز بين الموظفين ، وبالحاجة إلى تحسين أساليب تنمية المهارات وتوزيعها . ومن المهم أيضا ضرورة مراقبة درجة المرونة العالية في توزيع الحوافز وذلك لتقليل اساءة استخدام امكانياتها العالية .

٢ - ينبغي أن يؤكد الإصلاح البيروقراطي مبدئيا على الانتاجية وعلى التجديد في صياغة القرار ، وهما مجالا الانجاز اللذان اكدت الدراسة انهما الأكثر استجابة للإصلاح والتعديل .

التوصية ببحوث إضافية

من الضروري أن تعتمد اصلاحات البيروقراطية المصرية في المستقبل على أساس متين من البحث الامبيريقى . إذ لم تعد الشعارات والمشاعر كافية في هذا الصدد . وقد انجزت الدراسة الحالية باعتبارها خطوة في هذه العملية . حيث صممت هذه الدراسة لتقديم تقدير عام للمشكلات السلوكية التي تواجه البيروقراطية ، ولكي توفر أيضا خلفية لبحوث أكثر تفصيلا في مجالات محددة توجد بها مشكلات وعلى هذا النحو فقد اشارت هذه الدراسة إلى الحاجة إلى البحث الملح في المجالات التالية :

١ - المقارنات بين الوحدات الادارية : تفترض الاختلافات في الانتاجية بين مجمع الالونيوم وبين الوزارات الاساسية الامكانية العالية للنقل الداخلى للتكنولوجيا القائمة داخل البيروقراطية المصرية . وحتى يمكن الاستفادة الكاملة منها ، فإن هذه الامكانية ينبغي توسيعها بواسطة البحث الذى يمكن تصميمه لتحديد وحدات العمل الأكثر انتاجية داخل البيروقراطية ولكي نفهم بصورة أفضل سبب أن بعض الوحدات ذات المستوى العالى من الانجاز أكثر انتاجية من نظائرها الأقل انتاجية . ويمكن انجاز الهدف الأخير بصورة أفضل عن طريق المقارنة بين وحدات الانجاز العالى والمنخفض وفقا لكل أبعاد العملية البيروقراطية بما فيها البناء ، السلوك ، والتفاعل مع البيئات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . وينبغي أن تكون وحدات التحليل صغيرة وفي متناول تكتيكات البحث المتنوعة بما فيها دراسات الحالة ، والملاحظة بالمشاركة .

٢ - القيم الدافعية أو الحافزية : لقد كانت نتائج مقياس قيمة العمل من بين الجوانب الأكثر أهمية لهذه الدراسة ، ولما كانت الحافزية تعتبر مفتاحا للانتاجية فإنه من الواضح ضرورة اجراء بحوث اضافية في هذا المجال .

٣ - العلاقة بال جماهير : تعتبر العلاقة الضعيفة بين البيروقراطية وال جماهير عائقا اساسيا يعوق الثقة والتعاون بينهما . وقد تناولت هذه الدراسة المشكلة من وجهة نظر البيروقراطية ويصبح من المهم أن تتوافر لدينا معطيات مناظرة تحلل اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية والحكومة ، وذلك بهدف تحسين واحدة من أضعف مجالات القدرة البيروقراطية في مصر .

٤ - الحدود المشتركة بين القطاعين الخاص والعام : إلى حد كبير تعتبر القدرة التنموية للقطاع الخاص موضوعا يتعلق بالحدس العام والايديولوجيا . وينبغي أن يستند تقييم الدور الذى يستطيع القطاع الخاص أن يؤديه في عملية التنمية إلى المعطيات الامبيريقية . وينبغي أن تحدد الدراسات الامبيريقية أيضا الوسائل الأكثر فعالية لتسهيل التداخل بين القطاعات العامة والخاصة .

٥ - تحديد الأفراد ذوي المستوى العالى من الانجاز : قد يعتبر تصميم واختبار وتنفيذ وسائل الانتقاء التى تساعدنا في تحديد الموظفين والمتقدمين لشغل الوظائف ذات الامكانية الانتاجية واحدة من الخطوات الأكثر سهولة - والأقل تكلفة - والأعظم أهمية نحو الاصلاح البيروقراطى في مصر .

المراجع

١ - يجرى الآن John Waterbury استلا علم السياسة بجامعة برنستون Princeton University دراسة عن التفاعل بين الجمهور وبيروقراطية القطاع الخاص.

Bibliography

- Abdel - Khalek, G., and Tignor, R. 1982.** The Political Economy of Income Distribution in Egypt. New York : Holmes and Meier.
- Addo, N. (ed.). 1985.** Development as Social Transformation. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Adedeji, A., and Shaw, T.M. (eds.), 1985.** Economic Crisis in Africa : African Perspectives on Development Problems and Potentials. Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Anker, R. and Hein, C. 1986.** Sex Inequalities in Urban Employment : The Third World. New York : St. Martin's
- Astley, W.G. and Va de Ven, H.A. 1983** Central perspectives and debates in organization theory. *Administrative Science Quarterly* 28 (2), 245 - 73.
- Attir, M.O., et. al. (eds.) 1981.** Directions of Change: Modernization Theorg, Research and Realities. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Attrabi, H. A. 1982.** Egypt : Problems and Solutions (in Arabic). Cairo : Library Madbouli.
- Ayubi, N.M.1980.** Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt. London: Ithaca Press.
- Ayllbl, N.M. 1982,** Bureaucratic inflation and administrative inefficiency : The deadlock in Egyptian administration. *Middle Eastern Studies* 18 (3),286-99.
- Ayubi, N. M. 1984.** Bureaucracies : Expanding size, changing roles. Paper presented before the International Conference on State, Nation and Integration in the Arab World. Corfu, September 1- 6.
- Badeau, J.S. 1955.** The problem of stability among Middle East governments. In Hall, H.P. (ed.), *The Evolution of Public Responsibility in the Middle East*. Washington, D.C. : The Middle East Institute.
- Barrow, J. C. 1977.** The variables of leadership : A review and conceptual framework. *Academy of Management Review* 2 (2), 231 - 51.
- Bartelmus, P. 1986.** Environment and Development. London : Allen and Unwin.
- Beer, M. 1980.** Organizational Change and Development : A Systems View. Glenview, Ill. : Scott Foresman.
- Berg, R.J., and Whitaker, J.S. (eds.) 1986.** Strategies for African Development. Berkeley : University of California Press.
- Berger, M. 1957.** Bureaucracy and Society in Modern Egypt. Princeton : Princeton University Press.
- Berque, J. 1972.** Egypt : Imperialism and Revolution. New York : Praeger.

- Binder, L., Coleman, J. S., La Palombara, J., Pye, L. W., Verba, S., and Weiner, M. 1971. Crises and Sequences on Political Development. Princeton : Princeton University Press.**
- Birks, J. S. and Sinclair, C.A. 1980. Arab Manpower. New York : St. Martin's Press.**
- Blair, H.W. 1981. The Political Economy of Participation in Local Development Programs. Ithaca, N.Y.: Cornell University, Center for International Studies.**
- Blair, H.W. 1985. Reorienting development administration. The Journal of Development Studies 21 (3), 449 - 57.**
- Bolman, L., and Deal, T. 1984. Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations. San Francisco : Jossey-Bass.**
- Bowden, P. 1986. Problems of implementation. Public Administration and Development 6 (1), 61 - 71.**
- Braibanti, R. (ed.). 1969. Political and Administrative Development. Durham, N.C. Duke University Press.**
- Brinkerhoff, D., and Ingle, M. 1987. Integrating Blueprint and process : A structured Flexibility Approach to Development Management. College Park, Md. : International Development Management Center, University of Maryland.**
- Bryant, C., and White, L.G. 1982. Managing Development in the Third World. Boulder : Westview Press.**
- Burns, W.J. 1984. Economic Aid and American Policy Toward Egypt, 1955 - 1981. Albany, N.Y. : State University of New York Press.**
- Burton, H.J. 1983. Egypt's development in the seventies. Economic Development and Cultural Change, 31 (4).**
- Burton, H. J. 1980. Four Issues on Economic Policy in Egypt. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.**
- Burton, H.J. 1981. Recent Developments in Egyptian Economy. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.**
- Caiden, N., and Wildavsky, A. 1974. Planning and Budgeting in Poor Countries, New York : Wiley.**
- Cantori, L.J., and Harik, I.H.(eds.). 1984. Local Politics and Development in the Middle East. Boulder : Westview Press.**
- Cates, C. 1979. Beyond muddling : Creativity. Public Administration Review 39 (6), 527 - 32.**
- Chackerian, R., and Shadukhi, S. 1983. Public bureaucracy in Saudi Arabia. International Review of Administrative Sciences, XLIX (3), 319 - 22.**
- Chase, G., and Reveal, E. 1983. How to Manage the Public Sector. New York : Addison Wesley.**
- Clark, P., and Wilson, J. Q. 1961. Incentive systems. Administrative Science Quarterly 6 (1), 129 - 66.**

- Cleaves, P.S. 1980.** Implementation amidst scarcity and apathy : Political power and policy design. In Crindle, M. (ed.), politics and Policy Implementation in the Third World, 281 - 303. Princeton : Princeton University press.
- Cohen, J., Grindle, M., and Walker, S. 1985.** Foreign aid and conditions precedent : Political and bureaucratic dimensions. *World Development* 13 (12), 1211 - 30.
- Crozier, M., and Thoenig, J. C. 1976.** The regulation of complex organized systems. *Administrative Science Quarterly* 21 (4), 547 - 70.
- Cunningham, J.B. 1977.** Approaches to the evaluation of organizational effectiveness. *Academy of Management Review* 2 (3), 463 - 74.
- Danielson, M.N., and Keles, R. 1985.** The Politics of Rapid Urbanization New York : Holmes and Meier.
- Darwish, A.I. 1962.** Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt. Ph. D. dissertation, New York University.
- Davis, T. R., and Luthans, F.A. 1980.** A social learning approach to organizational behavior. *Academy of Management Review* 5 (2), 281 - 90.
- Dekmejian, R.H. 1971.** Egypt Under Nasser. Albany, N.Y. : State University of New York Press.
- Delacroix, J., and Ragin, C. 1978.** Modernizing institutions, mobilization, and Third World development : A cross-national study. *American Journal of Sociology* 84, 123-50.
- Denhardt, R.B. 1984.** Theories of Public Organization. Monterey, Calif. : Brooks/ Cole.
- Deva, S. 1979.** Western conceptualization of administrative development. *International Review of Administrative Sciences* 45 (1), 59 - 63.
- Downs, A., and Mohr, L. 1979.** Towards a theory of innovation. *Administration and Society* 10, 379 - 408.
- Dzakpasu, C. K. 1978.** Modern management techniques in public enterprise and training in Africa. *African Administrative Studies* 19 (July), 65 - 70.
- Economic Studies Unit, 1981.** Recent Developments in Egyptian Economy. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.
- Elkin, S.L. 1983.** Towards a contextual theory of innovation. *Policy Sciences* 15 (3), 367 - 87.
- Esman, M.J. 1978.** Development administration and constituency organization. *Public Administration Review* 38 (2), 166 - 72.
- Esman, M.J. 1980.** Development assistance in public administration : Requiem or renewal. *Public Administration Review* 40 (5), 426 - 31.

- Etuk, E.J. 1981.** Middle managers in Cross River State of Nigeria Public service. *Indian Journal of Public Administration* 27 (4), 994 - 1005.
- Fidler, L. A., and Johnson, J.D. 1984.** Communication and innovation implementation. *Academy of Management Review* 9 (4), 704 - 11.
- Fiol, F.M., and Lyles, M.A. 1985.** Organizational learning. *Academy of Management Review* 10 (4), 803 - 13.
- Fransman, M. 1985.** Conceptualizing technical change in the Third World in the 1980s. *Journal of Development Studies*, 21 (4), 572 - 653.
- Garcia - Zamor, J.C. (ed.). 1985.** Public Participation in Development Planning and Managment : -Cases from Africa and Asia. Boulder : Westview Press.
- Gellner, E. 1981a.** Muslim Society. London : Cambridge University Press.
- Gellner, E. 1981b.** The tribal society and its enemies. In Tapper, R. (ed.), *The Conflict of Tribe and State*. London : Croom Helm.
- Gillespie, K. 1984.** Tripartite Relationship : Government, Foreign Investors, and Local Investors During Egypt's Economic Opening. New York : Praeger.
- Glisson, C.A., and Martin, P.Y. 1980.** Productivity and efficiency in human service organizations as related to structure, size and age. *Academy of Management Journal* 23 (1), 21 - 3.
- Gortner, H., Mahler, J., and Nicholson, J. 1986.** Oreganization Theory : A Public Perspective. Homewood, Ill. : Dorsey.
- Gregory, S. W., Jr. 1985.** Auto traffic in Egypt as a verdant grammer. *Social psychology Quarterly*, 48 (4), 337 - 48.
- Gricar, B.G. 1981.** Making Organization Humane and Productive. New York : Wiley.
- Grindle, M. (ed.) 1980.** Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton : Princeton University.
- Hage, J., and Finsterbusch, K. 1987.** Organizational Change as a Development Strategy Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Haire, M., Ghiselli, E.E., and Porter, L. W. 1966.** Managerial Thinking : An International Study. New York : Wiley.
- Hall, R. 1980.** Effectiveness theory and organization effectiveness. *journal of Applied Behavioral Science* 16.
- Hall, R. 1982.** Organizations : Structure and Process, 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Hamady, S. 1960.** Temperament and Character of the Arabs. New York : Twayne Publishers.
- Hammergren, S.L. 1983.** Development and the politics of Administrative Reform : Lessons from Latin America. Boulder : Westview Press.
- Hansen, B., and Radway, S. 1982.** Employment Opportunities and Equity in Egypt. Geneva : International Labor Office.

- Harbison, F., and Ibrahim, I.A. 1958. Human Resources for Egyptian Enterprise. New York : McGraw-Hill.
- Harmon, M.M. 1981. Action Theory for Public Administration. New York : Longman.
- Harmon, M.M., and Mayer, R.T. 1986. Organization Theory for Public Administration. Boston : Little, Brown.
- Heady, F. 1984. Public Administration : A Comparative Perspective, 3rd ed. New York : Marcel Dekker.
- Henderson, K.M. 1983. The Study of Public Administration. Lanham, Md. : University Press of America.
- Hersey, P., and Blanchard, K. 1982. Management of Organizational Behavior, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Herzberg, F. 1976. The Managerial Choice. Homewood, Ill. : Dow Jones-Irwin.
- Hofstede, G. 1984. Culture's Consequences. Beverly Hills : Sage.
- Honadle, G. 1982a. Development administration in the eighties : New agendas or old perspectives? Public Administration Review 42(2), 174 - 79.
- Honadle, G. 1982b. Rapid reconnaissance for development administration : Mapping and moulding organizational landscapes. World Development 10 (8), 633 - 49.
- Hopkins, N.S. 1987. Agrarian Transformation in Egypt. Boulder : Westview Press.
- Hopwood, D. 1982. Egypt: Politics and Society 1945 - 1981 London: Allen and Unwin.
- Horowitz, I.L. 1985 - 86. The 'Rashomon' effect : Ideological proclivities and political dilemmas of the IMF. Journal of Interamerican Studies 27 (4).
- Hunt, J., Hosking, D., Schriesheim, C., and Steward, R. 1984. Leaders and Managers : International Perspectives on Managerial Behavior and Leadership New York : Pergamon.
- Hyden, G. 1983. No Shortcuts to Progress. Berkeley : University of California Press.
- Ibrahim, S.E. 1977. Toward a Sociological Theory for Development in the Third World (Arabic Text). Second Annual Scientific Conference for Egyptian Economists, Cairo, March.
- Ingraham, P.W., and Barrilleau, C. 1983. Motivating government managers for retrenchment : Some possible lessons from the senior executive service. Public Administration Review, 43 (3), 393 - 402.
- Inkeles, A., and Smith, D. 1974. Becoming Modern. Cambridge : Harvard University Press.
- Jun, J. 1976. Renewing the study of comparative administration : Some reflections on the current possibilities. Public Administration 36 (6), 641 - 47.

- Kanter, R., and Brinkerhoff, D. 1981.** Organizational performance : Recent developments in measurement : *Annual Review of Sociology* 7,321-49.
- Kast, F.E., and Rosenzweig, J. E. 1981.** Organization and Management : A Systems and Contingency Approach, 3rd ed. London : McGraw-Hill.
- Kats, G. 1983.** The population factor. *Cairo Today*, January, 26 - 44.
- Katz, D., and Kahn, R. 1978.** The Social Psychology of Organizations. New York : Wiley.
- Kent, T., and McAllister, I. 1985.** Management for Development : Planning and practice from African and Canadian Experience. Lanham, Md. : university Press of America.
- Kerrigan, J.E., and Luke, J.S. 1987.** Management Training Strategies for Developing Countries. Boulder : Lynne Rienner.
- Khuri, E.I. (ed.). 1981.** Leadership and Development in Arab Society. Syracuse : Syracuse University press.
- Kiggundu, M.N., Jorgensen, J.J., and Hafsi, T. 1983.** Administrative theory and practice in developing countries : A synthesis. *Administrative Science Quarterly* 28 (1), 66 - 83.
- Kirk-Greene, A. 1984.** Studies in African Administration. London : Frank. Cass.
- Kirkpatrick, C. H., Lee, N., and Nixon, F. 1984.** Industrial Structure and Policy in Less Developed Countries. Winchester, Mass. : Allen & Unwin.
- Kopec, A. 1985.** USAID in Egypt : An interview with Frank Kimball, Director of USAID in Egypt. *Cairo Today*, November.
- Krauss, M.B. 1984.** Development Without Aid : Growth, Poverty and Government. Lanham, Md. : University Press of America.
- Lane, E.W. 1908.** Manners and Customs of the Modern Egyptians. London : J.M. Dent & Sons.
- LaPalombara, J. (ed.). 1963.** Bureaucracy and Political Development. Princeton : Princeton University Press.
- Lerner, A. W. 1986.** Ambiguity and organizational analysis : The consequences of micro versus macro conceptualization. *Administration and Society*, 17(4), 461 - 79.
- Lerner, D. 1958.** The Passing of Traditional Societies. Glenco, Ill. : Free Press.
- Likert, R. 1958.** Measuring organizational performance. *Harvard Business Review* 36(2), 41 - 51.
- Lindenberg. M., and Crosby, B. 1981.** Managing Development : The Political Dimension. Hartford : Kumarian.
- Livingstone, H., and Wilkie, R. 1981.** Motivation and performance among civil service managers. *Public Administration*, 59 (Summer), 151-73.
- Lutfi, A. 1985.** Ten economic causes. Trans. M. Palmer. *Cairo : Al Ahram Iktisadi* 869 (September 9).

- Luke, D.F. 1986.** Trends in development administration : The continuing challenge to the efficacy of the postcolonial state in the Third World. *Public Administration and Development* 6(1), 73 - 85.
- Mac Pherson, S. 1982.** Social Policy in the Third World : The Social Dilemmas of Underdevelopment. Titiwa, N.J. : Rowman and Littlefield.
- Mahran, M. 1984.** In the control center : An investigation. *Al Mussawar* (Cairo Arabic Weekly). June 8.
- McClelland, D. C. 1961.** The Achieving Society. Princeton : Van Nostrand.
- Mendoza, G. A. 1977.** The transferability of Western management concepts and programs : An Asian perspective. In J.E. Black, J. S. Coleman, and L.D. Stifel (eds.) *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*. New York : Rockefeller Foundation, 61 - 71.
- Miller, T.C. 1984.** Public Sector Performance : A Conceptual Turning Point. Baltimore : Johns Hopkins.
- Montgomery, J. D. 1985.** The African Manager. Washington, D.C. : National Association of Schools of Public Affairs and Administration.
- Montgomery, J.D., and Siffin, W. (eds.). 1966.** Approaches to Development : Politics, Administration and Change. New York : McGraw-Hill.
- Mubarak, Hosni (President). 1985.** Address to the Egyptian Parliament. *Al Ahram*, November 14.
- Mubarak, Hosni (President). 1983,** Presentation before the Economic Conference : February 13, 1982. Speeches and Discussions of President Hosni Mubarak : January 1982-July 1982. Cairo : Ministry of Information.
- Muna, F. 1981.** The Arab Executive. London : Macmillan.
- Murelius, O. 1981.** An Institutional Approach to Project Analysis in Developing Countries. Washington, D.C. : OECD Publications.
- Nachmias, D., and Rosenbloom, D.H. 1978.** Bureaucratic Culture. New York : St. Martin's Press.
- Neff, W.S. 1985.** Work and Human Behavior, 3rd ed. Hawthorne, N.Y. : Aldine de Gruyter.
- Nevis, E.C. 1984.** Using and American perspective in understanding another culture : Toward a hierarchy of needs for the People's Republic of China. *Journal of Applied Behavioral Science*, 19 (4).
- Nigro, L.G. 1984.** Decision Making in the public Sector. New York : Marcel Dekker.
- Nyrop, R.F. 1983.** Egypt : A Country Study. Washington, D.C. : Foreign Area Studies. The American University.
- Omer, S.M. 1983.** Institution Building and Comprehensive Social Development. Lanham, Md. : University press of America.

- Peters, G. 1984.** The Politics of Bureaucracy. New York : Longman.
- Puthucheary, M. 1978.** The Politics of Administration : The Malaysian Experience. London : Oxford University Press.
- Rainey, H. G. 1983.** Public organization theory : The rising challenge. Public Administration Review 43 (2), 176-82.
- Riggs, F.W. (ed.). 1970.** Frontiers of Development Administration. Durham, N.C. : Duke University Press.
- Roy, R.H. 1977.** The Culture of Management. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Selim, L. 1976.** In search of comparative administration. public Administration Review 36 (6), 621-25.
- Silveira, M. P.(ed.) 1985.** Research and Development. Boulder : Westview Press.
- Smith, P.M. 1986.** Taking Charge. Washington, D.C. : National Defense University Press.
- Spicer, M.W. 1985.** A public choice approach to motivating people in bureaucratic organizations. Academy of Management Review 10 (3), 518 - 26.
- Suleiman, E. N. 1985.** Bureaucrats and Policy Making : A Comparative Overview. New York : Holmes & Meier.
- Sullivan, E.L. 1986.** Women in Egyptian Public Life. Syracuse : Syracuse University Press.
- Tapper, R. (ed.) 1983.** The Conflict of Tribe and State. London : Croom Helm.
- Taylor, J. G. 1979.** From Modernization to Modes of Production : A Critique of the Sociologies of Development and Underdevelopment. Atlantic Highlands, N.J. : Humanities Press.
- Tessler, M., Palmer, M., Farfah, T., and Ibrahim, B. 1987.** The Evaluation and Application of Survey Research in the Arab World. Boulder : Westview Press.
- Thompson, V.A. 1969.** Bureaucracy and Innovation. Tuscaloosa, Ala. : University of Alabama Press.
- Tulchin, J.S. 1985.** Habitat, Health, and Developments : A New Way of Looking at Cities in the Third World. Boulder : Lynne Rienner.
- Tummala, K.K. (ed.). 1984.** Administrative Systems Abroad, rev. ed., Lanham, Md. : University press of America.
- Waldo, D. 1964.** Comparative Public Administration : Prologue, Problems, and promise. Chicago : Comparative public Administration Group. American Society for Public Administration.
- Waterbury, J. 1978.** Egypt, Burdens of the Past : Options for the Future. Bloomington, Ind. : Indiana University Press.
- Waterbury, J. 1979.** Hydropolitics of the Nile Valley. Syracuse : Syracuse University Press.

- Waterbury, J. 1983.** The Egypt of Nasser and Sadat : The Political Economy of Two Regimes. Princeton : Princeton University Press.
- Weber, M. 1947.** The Theory of Social and Economic Organization. New York : Macmillan.
- Weick, K. E. 1979.** The Social Psychology of Organizing, 2nd ed. Reading, Mass. : Addison - Wesley.
- Weinbaum, M. G., 1986.** Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid. Boulder, Colo. : Westview Press.
- Weinbaum, M.G., and Nalm, R. 1983.** Domestic and International Politics in Egypt's Economic Policy Reforms. Paper presented at the Convention of the Middle East Studies Association of North America, Chicago, November.
- White, L.G. 1987.** Creating Opportunities for Change : Approaches to Managing Development Programs. Boulder, Colo. : Lynne Rienner.
- Wholey, J. S., Abramson, M. A., and Bellavita, C. 1986.** Performance and Credibility. Lexington, Mass. : Lexington Books.
- Youssef, H. 1982.** The Palace : Its Role in Egyptian Politics (Arabic text). Cairo : Al Ahram.
- Youssef, S. M. 1983.** System of Management in Egyptian Public Enterprises. Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University in Cairo.
- Yukl, G.A. 1981.** Leadership in Organizations. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Zaki, R. 1983.** The Egyptian Economic Crisis (Arabic text). Cairo : Library Madbouli.

رقم الايداع بدار الكتب المصرية

١٩٩٤/٨٧١٤

الترقيم الدولي I.S.B.N

977-5407-14-1

البروقراطية المصرية

ظلت البيروقراطية منذ وقت طويل موضوعا لنقد الاعلام المصرى . ومع ذلك فإن الاهتمام ، فى السنوات الأخيرة ، بانجاز البيروقراطية المصرية قد ذهب أبعد من هذا النقد الصحفى .

ولذلك شرع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام في دراسة كبيرة عن البيروقراطية المصرية بدأت مع خريف ١٩٨٥ . وقد خطط المشروع ، الذى مولته مؤسسة فورد ، لكى يقدم تقديرا امبيريقيا لقدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دورا قويا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر خلال العقد القادم ، واستناداً إلى الدراسات التنظيمية والتاريخية الممتازة عن البيروقراطية المصرية وركزت هذه الدراسة بصفة خاصة على الأبعاد السلوكية للإنجاز البيروقراطى من عدة جوانب أهمها : (١) تقدير إلى أى مدى كانت أنماط السلوك - التى قيل إنها غير ملائمة لقدرة التنمية للبيروقراطية المصرية موجودة فعلا داخل البيروقراطية ، (٢) فحص التفسيرات المتنوعة التى قيلت فى تفسير وجود أنماط السلوك هذه (٣) واقتراح الأساليب التى يمكن من خلالها تطوير أنماط السلوك التى تحسن القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وتعتمد الدراسة على مسح بالعينة لنحو ٨٣٦ موظفا مدنيا مصرية قام به مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية . وقد اختيرت العينة بنسب متساوية تقريبا من مؤسسات تنتمي لثلاثة قطاعات حكومية : وزارة الشؤون الاجتماعية ، ووزارة الصناعة ، ومجمع الألومنيوم . وهى فى مجموعها تمثل المؤسسات الادارية الثلاث (١) البيروقراطية الموجهة لاداء الخدمات (٢) البيروقراطية الموجهة للانتاج (٣) وإحدى بيروقراطيات القطاع العام الناجحة .

وقد اعتمدت الدراسة أيضا على تنوع هائل من التقارير الحكومية ،
 واطروحات الدكتوراة ، وتقارير صحفية ،
 والمقابلات الشخصية ، فضلا عن خبرة أعضاء
 فريق البحث ، وقدرتهم على القيام بالملاحظة
 بالمشاركة .

بالمشاركة .
مجلس الحسابات
مستشار الأستاذ الدكتور
مطالع الناصر بن كوشة
رئيس المجلس
(من المقدمة)



0416655